民國叢書

第三編

·20·

政治·法律·軍事類

中國政府

陳之邁著

上海書店

中國政府

第三册

陳之邁著

前言

本書第五編的內容是中國的地方制度，中國現在是一個單一國家，地方制度原應相當整齊一致，但是因為我國面積遼闊，整部文化復在急劇變動之中，地方的情形各有其特殊的問題，需要特殊的制度來策應，故亦相當紛歧，在建國的途程中，一般人注意地方制度的情緒比注意中央制度的為高，近年來研究地方政治問題的興趣至為濃厚，學術團體及著作均頗發達。此中有許多理論上及實際上的問題仍在解決。大約一般研究學術者的理論在從事於實際工作的人看來是感覺得不甚適用的；過分注重實際經驗卻又有只見樹木不見森林之譏，因為一個地方一個時期的事實往往不足以概括其他地方的情形。我們在描寫各地方政治情形時固然可以分別地方來一一敍述，但這種辦法太像年鑑或工作報告，故本編不採用這個方式，而用概括的方式，同時提出比較上重要的特殊問題來加以討論。我們所用的材料則為政府機關各種的實際材料，如各省市政府的工作報告，年度政績比較表，各種會議報告書，以及近年來作者在辦理此項案件所獲得的印象等等。用此方式我們希望給予讀者對於我國地方政治一個鳥瞰。

「附論」是研究憲法草案的，目的在對於將來的中國政治制度作一展望。「參考書目」是擇要性質的。

陳之邁謹識

目錄(第三冊)

第五編　地方制度

第三十七章　省制沿革……一

一　現在的疆域……一

二　民國初年的省制……二

三　民國初年其他地方組織……四

四　國民政府成立後的變革……六

第三十八章　現行省政組織……九

一　省政府組織法……九

二　省政府主席……九

三　省政府委員會……一二

四　各廳及其他機關……一三

五　省府合署辦公制度的創立……一五

六　合署辦公制度的實施……一六

第三十九章　有關省制的問題……二一

一　省政府主席的兼職……二一

二　省政府機構調整的擬議……二二

三　中央駐省的機構……二四
四　地方上的軍事機構……二五
五　省政府行署……二七
六　縮小省區的擬議……二八
七　省區重劃問題……三〇
八　建立特殊行政區域問題……三二
九　省分等問題……三九
十　省長制問題……三六
第四十章　省的地位……四〇
一、聯邦制度的條件……四〇
二　清末民初的聯邦制度思想……四一
三　均權原則……四三
四　省的法律地位……四七
五　近年來的變遷……四八
六　改革的意見……四九
七　省爲行政之一級……五一
八　行政院與各省政府的關係……五二
第四十一章　縣政概論……五八
一　縣的現狀……五八
二　縣的重要……六〇

三　孫中山先生關於自治的理論……六一
四　自治與憲政……六四
第四十二章　自治法規沿革……六七
一　清末地方自治的嘗試……六七
二　民初的法律……六八
三　國民政府成立後的情形……七一
四　各種自治法規的制定……七二
五　實施上的困難……七四
六　二十四年的檢討……七六
七　保甲制度的恢復……七七
八　成効的檢討……七九
第四十三章　縣行政組織沿革……八三
一　清末民初的縣政機構……八三
二　國民政府成立後的縣政機構……八六
三　縣各級組織的變遷……八七
四　各實驗縣……八九
五　設治局……九一
第四十四章　縣各級組織綱要……九四
一　縣各級組織綱要制定實施經過……九四
二　原則的說明……九五

三　組織的層級……九七
四　關於縣政府的機構……九九
五　各級組織……一〇〇
六　各級人民代表機關……一〇一
七　黨政聯繫……一〇四
第四十五章　現行縣政組織……一〇六
一　縣行政與縣自治……一〇六
二　縣政府本身的機構……一〇八
三　縣政府的附屬機關……一一〇
四　縣長……一一二
五　縣行政人員……一一五
第四十六章　地方自治……一一九
一　地方自治的含義……一一九
二　三個基本概念……一二〇
三　委辦事項與自治事項……一二二
四　鄉鎮的地位……一二四
五　縣政府的地位……一二七
六　地方自治財政……一二八
七　人事問題……一三〇
八　兩個觀點……一三一

第四十七章　行政督察專員制度……………………………………一二四
一　制度的先例……………………………………一二四
二　現行制度概況……………………………………一二五
三　設置的目的……………………………………一二六
四　現行狀況……………………………………一二八
五　改革的建議……………………………………一二九
第四十八章　市制……………………………………一四一
一　都市問題的重要……………………………………一四一
二　過去立法的簡述……………………………………一四三
三　市設置的經過……………………………………一四五
四　各市組織情形……………………………………一四七
五　現行法律的分析……………………………………一四九
六　市自治……………………………………一五〇
七　市行政……………………………………一五二
八　都市計劃……………………………………一五四
第四十九章　地方民意機關……………………………………一五八
一　省臨時參議會的組織……………………………………一五八
二　省臨時參議會的職權……………………………………一六〇
三　市臨時參議會……………………………………一六二
四　縣臨時參議會……………………………………一六二

附論 中華民國憲法草案的重要內容

附論 中華民國憲法草案的重要內容……一六五
一 總綱……一六五
二 人民權利與義務……一六六
三 國民大會的組織……一六八
四 國民大會的職權……一七〇
五 總統……一七一
六 行政院……一七四
七 立法院司法院考試院監察院……一七六
八 地方制度……一七八
九 國民經濟及教育……一七八
十 憲法之施行及修正……一七九
參考書目……一八一

中國政府

第五編　地方制度

第三十七章　省制沿革

一　現在的疆域

訓政時期約法開宗明義第一條規定「中華民國領土爲各省及蒙古西藏。」二十五年五月五日國民政府所宣布的中華民國憲法草案第四條更明白地列舉：

中華民國領土爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。

這些是中華民國的領土，中國政府便在這個地面上行使統治權。這二十八省，蒙古西藏兩個地方，七個行政院直轄的市，和兩個行政區，據最近的統計共有一千一百五十六萬二千五百八十八方公里，（註一）在世界各國中僅次於蘇聯（蘇聯的面積共有二千一百一十六萬方公里）。

我國的疆域歷代都有變遷，各朝代的政府對於統治領土的方式亦時有變易，此處毋須詳述。（註二）照目前的情況而說，在二十八省兩個地方當中，新疆省的面積最大，共有一百八十二萬餘方公里，比英、德、意大利、比利時、荷蘭、瑞士六個國家面積的總和還大；蒙古次之，共有一百六十二萬餘方公里。浙江省最小，只有十

萬零四千餘方公里，但亦有比利時或荷蘭的三倍，丹麥或瑞士的兩倍；江蘇省稍爲大些，有十萬零八千餘方公里。但是若以人口的分佈來計算，則情形大有不同。我國現在共有四萬七千九百零八萬四千六百五十一人，合爲八千五百八十二萬七千三百四十五戶。（註三）偌大的新疆省卻只有四百三十六萬人，每方公里只有二．三八人；而最小的浙江省每方公里卻有二〇四．〇七人；稍大些的江蘇省每方公里竟有三三四．八一人，而爲全國人口最密的一個地方。這是天然形勢造成的局面，不是人力造成的。外國也常有這種事例。例如美國有一邦只有八萬六千人；而紐約邦則有一千餘萬，多一百四十倍。紐約一邦的人口抵得過人口最少的十七個邦。在美國四十八個邦中，人口稠密的十個邦共有全國人口半數以上。又例如第一次世界大戰以前，德意志共有二十五個邦，其中普魯士一邦的面積人口要比其它二十四個邦都大，故有「一隻獅子，五六頭狐狸，和一羣老鼠」的妙喻。我國現在的情形雖沒有如此懸殊的情形，但相差仍是甚遠。

二　民國初年的省制

中國現在分省的制度，一般而言，肇始於元代的「行中書省」，歷明清兩代也有許多變革，終成清末外重內輕，弱幹強枝的局面，種下了民國初年軍閥割據之因（註四）在民國成立以後，中央政府在初，并不曾注意到省政府的組織，故在這一時期各省有各省的組織方式，殊爲紛歧。在二年一月八日，中央政府公布劃一現行各省地方行政官廳組織令，六省的組織逐漸次統一起來。依照這個命令及其它的章則，可以看出此時各省的行政長官統稱爲民政長，省的行政機關則爲行政公署。民政長是由中央政府任命的，他的職責在總理全省政務。行政公署設有總務處和內務、財政、教育、實業四個司，處司之下復分爲若干科。自從這個命令發出以後，各省遂依照改組，但是除了江蘇、江西、福建、湖北、山西、四川六省的民政長是專任者外，其它各省的民政長都是由各省當時享有軍權的都督兼任的。在這種情形下，他們有的仍多少沿襲舊制設立布政使，提法使，或民政使，度支使，提學使等等。此外，那個命令規定各省行政公署的員額應由各省的民政長擬具相當人數，經由國

務總理呈請總統核定。這種富有彈性的規定本是最適宜於我國各省情形懸殊的環境的。但是後來各省所擬的數目太多，中央政府遂頒布一個各省行政公署辦事章程，大加裁減其員額，限制全署不得超過六十人。（註五）相反的，也有的省行政公署因財政支絀而不設足四個司的，而將其職務酌予歸併。（註六）

民國三年五月二十三日，因中央政府頒布省官制，省的組織又有一度變更。在這一次改革中，各省的民政長一律改為巡按使，行政公署改為巡按使署。到了民國五年七月六日，黎元洪就任總統後又將各省的行政長官名稱由巡按使而改為省長，（註七）他們的衙門也改稱為省長公署。巡按使或省長都是「特任」官，由大總統直接任命。他們的官署中設一個政務廳，有廳長一人；廳之下分為總務、內務、教育，實業四科。科的主管人員名稱殊不一致，有稱為主任的（如奉天省），有稱為科長的（如江蘇省），又有稱為僉事的（如雲南省），也有簡直沒有主管人員的（如河南省的總務科）。至於科之內如何劃分各省也極不相同，有分股的，亦有分課的。同時，各省的政務廳內，除了依法設立的四科以外，更有其它的組織，如河南省的秘書處，奉天省的執法處和機要處等等。此外為實施中央某種法令或執行各省特殊行政，各省也有在巡按使署或省長公署中特設種種委員會或其它附屬機關者。如文官懲戒委員會是依中央頒布的文官懲戒委員會編制令而設的。又如財政委員會，禁烟局、清丈局，警務局則是應地方的特殊需要而設的。（註八）

以上所述的是省長公署組織的輪廓。此外中央又在地方上設立許多種組織，是直接隸屬於中央的主管部的，但是省長受中央政府的特別委託，賦予他以特別權限，也在相當限度內受省長的監督。在這一類機關當中，財政廳特別值得提出來討論。財政廳官制是在民國三年九月頒布的，它的職權在管理全省財政，及監督所屬財務行政人員。這裏所謂管理全省財政，其具體的意義是綜理省稅出納，執行各種稅法，催促各屬款項，籌計中央需要，支配全省經費，辦理預算決算等等。（註九）財政廳置有廳長一人，由財政部呈請大總統簡任，任期三年，并且有相當地位的保障，不能無故免職。由於這種制度，各省的財政權是操在中央政府的，各省的財政廳直接對中央政府的財政部負責，雖則各省的省長對於他可以因人地不相宜或辦事不力而請求中央政府將其

調任或免職。但是事實上各省的財政廳長如果不能與當地的省長合作，他是很難安於他的職守，所以他的地位可以說是受中央和地方雙重控制的。

財政廳的制度在理論與事實上雖不無可以置疑之處，這個規制卻不久便爲其它部分所倣行。民國六年九月，中央政府的教育部爲謀各省教育獨立，遂呈請中央政府在各省設立教育廳，以爲各省的教育行政機關，直隸於教育部，但在執行職務時卻要受所在省份行政長官的監督。教育廳置有廳長一人，自然是中央政府任命的，相當地獨立行使其職權。（註一〇）自教育廳在各省相繼成立後，以前省長公署政務廳中的教育科便先後裁撤。那時各省的教育行政繁簡不同，故各省教育廳的編制亦因之而異。教育部的辦法是以其「經費支用標準」來決定其編制之大小，將全國各省分爲大、中、小三等，每一等中教育廳的經費，員額以及職員的待遇均不相同。（註一一）這種辦法的目的是使得政治機構的經費與編制與其行政任務的繁簡能夠互相配合，用意是很正確的。

財政教育兩廳之外，中央的農商部也呈准在各省設立直隸中央的實業廳，而將省長公署政務廳中的實業科裁撤。這個組織的用意亦在使各省的經濟行政獨立，成立專管機關辦理。實業廳長自然也是中央任命的，但地方當局對於人選干涉甚多，故不得不由中央訂定任用的辦法，以爲限制。（註一二）以上是國民政府成立以前省政府組織一般的情形，此外尙有許多細節，不必一一敍述。

三　民國初年其他地方組織

爲明瞭國民政府成立以前地方政治的實際狀況，我們除了敍述省長公署及財政、教育、實業各廳以外，還不得不將其它在地方上的軍政機關予以一個概括的描寫。這是因爲在那個軍閥割據的時代，眞正與地方人民發生深切影響的不一定是那些行政官署而是握有軍權的各種機關。

在民國成立至國民政府成立以前，地方上最高軍政機關是都督府，其長官則爲都督。都督也有兼管民政的，

故他們的地位實極為重要。民國三年六月，中央政府明令裁撤了各省的都督，而在中央政府設立一個將軍府，而以將軍指定督理某省的軍務，成為某省的軍政最高長官，他的衙門稱為將軍行署。至五年七月，中央又將各省的軍政最高長官名義改為督軍，他的衙門稱為督軍公署。後來中央又陸續改稱各省的督軍為「督辦軍務善後事宜」，其機關則改稱為督辦某省軍務善後事宜公署。這幾次名義上的變更雖大，但其組織的內部卻并沒有多大的變更，大都以將軍行署的組織為準繩，而各省的情形更極不一律。我們所特應注意的是各省的軍政長官，尤其是在稱為督軍的時代（自五年至十三年左右），雖然其權限是管轄各省以內的陸軍，并且須在牽涉到民政事宜時，與地方行政長官協議行之，事實上他們的實權極大，在省內可以自由處置而使省長成為附庸，對於中央也能分庭抗禮，甚而至於與兵作亂。所以在一個時期，中央政府在北京是「號令不出都門」的。中國近年來政治最黑暗的時期便是這個督軍專政的時期，各省的督軍擁兵自重，各自割據，完全不受中央政府的指揮，甚至單獨的或聯合起來反抗中央。而那時之所謂中央政府則又是由內戰而奪得政權的督軍幾乎是輪流把持的。亦無怪乎不曾奪得中央政權的其它督軍所不服從。

督軍是以省界為其範圍的。此外還有超越省界的地方軍政機關。其中比較重要的是巡閱使的設置。巡閱使最早的是長江巡閱使，其後陸續設置的巡閱使為數甚多。有的是不以省區為區劃的，如長江巡閱使或海疆巡閱使；但大多數的則是併兩三個省區為他的區域，如閩粵巡閱使，東三省巡閱使等等。他們都是中央直接任命的，但往往視其性質而受不同的主管部管轄。例如海疆巡閱使，長江巡閱使便隸屬於海軍部，而直魯豫巡閱使，東三省巡閱使則隸屬於陸軍部。巡閱使的衙門稱為巡閱使署，其組織是由中央政府個別核定的，每一巡閱使署成立即有其組織條例，其用意殆因其為臨時性質，各方情形不相同，故不便作劃一的規定。事實上各巡閱使署雖此設彼裁，時時更易，但其組織則大同小異。至於巡閱使的職權，亦視其人選的地位而定，其勢力特別澎漲的不但超過它們的地域範圍，并且在行使其職權時，往往干涉到各省的一般行政，致使各省的軍政民政長官成為他們的附庸。我國在民國初年吳佩孚，張作霖，孫傳芳等人在任巡閱使時代都是喧赫一時的，并且有時

可以控制中央政府。這種制度在十三年十二月經北京政府明令一律裁撤。

此外中央在地方上還有許多臨時性質的軍政組織，不妨稍作列舉式的說明。護軍使是一種臨時組織，在有的地方其職權與省的最高軍政長官相同，另外一種則是爲節制該管區內而設的，與當地的軍政長官併存。鎮守使是沿襲清代的總兵制度的，其設置的用意在綏靖地方。他們的職權恆視當地有無其它的軍政長官而定，如果無之，他們的職權即等於省的軍政最高長官，凡此均是臨時性質的，旋設旋廢，不能形成一種固定的制度。但是在當時的歷史上卻佔有相當的地位，而其所以重要的原因不一定是因爲有此制度而是因爲任此項職務者在政治上的重要，而他們之所以重要是因爲他們享有兵權，在內戰中致勝而能割據一方，或甚至於控制在北京之所謂中央政府。這一點是應當特別注意的。(註一三)

四　國民政府成立後的變革

國民政府在十四年七月成立後，立刻頒布一部省組織法。這部法律施行的區域甚爲狹小，當時僅限於廣東一省。但是這部法律確立了幾個原則是值得特別注意的。第一，這部組織法鮮明地標出黨治的原則來，其第一條規定「省政府於中國國民黨指導監督之下受國民政府之命令處理全省政務」。黨治的原則之見於省組織法規以此爲濫觴。今後省組織法經過數度的修正，每一項修正雖均保留黨治的原則，但方式則大有不同。十五年十一月的修正文爲「省政府於中國國民黨中央執行委員會及省執行委員會指導監督之下受國民政府之命令管理全省政務」，明白地標出中央及省執行委員會出來；十六年七月的修正將顯然不妥的關於省執行委員會的規定刪除了。十六年十月的修正更進一步將關於中央執行委員會的規定也刪除了，而代之以「依中國國民黨黨義」。立法技術更見優良。到十九年二月更將「依中國國民黨黨義」字樣改爲「依國民政府建國大綱」，此後遂成定制。這種變遷雖只是立法技術問題，卻是頗饒興味的。

第二，國民政府成立以前的省政府，無論是民政長或省長，一律是採用獨任制的，至十四年之法則改爲

合議制，這種制度至今還是保存。十四年之法規定省政府中設民政、財政、教育、建設、商務、農工、軍事各廳，它們合攏起來稱爲省政府。各廳的廳長聯合起來組成省務會議，由各廳舉出一人爲主席。十五年十一月之法產生了一個新名詞，曰「省政府委員」。他們有七八至十一人，合攏起來組成省政府委員會，行使省政府的職權。他們中間互推三人至五人爲常務委員，幷由常務委員互推一人爲主席。省政府內設民政、財政、建設、教育、司法、軍事各廳，於必要時幷得增設農工、實業、土地、公益等廳。各廳的廳長由省政府委員兼任。但亦可有不兼任廳長的委員。其後（十六年七月）委員的名額增至九人至十五人，廢除了常務委員制，但主席則仍是委員互選的。必設及得設的各廳亦有變動，其最足注意的是將教育廳由必設的改爲得設的。三個月後，委員的數額減爲九人至十三人，省政府主席由互選制改爲由國民政府指定的制度。此一點至今仍是沿用。此外將必設之廳減少爲民政、財政、建設三廳，而增設一個祕書處，(註一四)添了一個祕書長。十九年後，委員的數目縮減爲七人至九人，廳則確定有民政、財政、教育、建設四廳，此外則有實業廳可設可不設。以上爲省政府組織演變的大略情形，而其特殊之點則在自國民政府成立以後，省政府的組織即採用合議制度，先有委員，再由委員兼任主席及各廳廳長，或祕書長，同時又有不兼其它職務的委員。

同時，省政府組織法的歷次修正，對於省政府內部組織的規定，越來越趨細緻，除了攏統的規定其管理全省政務外，幷且仔細地規定省政府委員會，主席，各廳，祕書處的職掌，列舉出來。及後則不但將委員的名額規定，幷且將各廳處的人員都一併規定最高和最低的員額。

(註一)中華民國統計提要，民國二十九年輯，頁一。
(註二)參看陳柏心，中國的地方制度及其改革，第一章。
(註三)同註一。
(註四)以上各節參看陳柏心，前書，第一章。
(註五)錢端升等，民國政制史，第二冊，頁三七九。
(註六)同上，頁三八一。

(註七)內政部編，內政年鑑，第一册，頁(B)，三。

(註八)錢端升等，前書，頁三九八。

(註九)同上，頁四〇一。

(註一〇)「教育廳長依法係由中央任命，各省民政長官對於該廳長之人選自無容喙之可能。惟以教育廳長雖係中央直轄之官吏，然其職掌究係辦理各省之行政；且有若干場合，該廳長仍須秉承所在省分民政長官之意旨，執行一切；是以中央任命此項官吏時，亦往往顧及所在省分軍民長官之好惡。惟教育廳所掌之事務，性質較爲淸寒，以此各省民政長官對此項人選之干涉，究較財政廳爲少。」錢端升等，前書，頁四〇五。

(註一一)民國六年十月的教育廳經費支用標準表將全國各省分爲大中小三等，計大省有九省，中省有八省，小省有五省，其教育廳的經費，員額，以及職員的待遇，亦分爲三等。

(註一二)「當時情形，各省軍民長官往往對於廳長人選，加以干涉，甚有於缺出之後，檢員電請農商部轉請簡任者；以此農商部對於各省實業廳長之人選，幾無抉擇之權力。農商部爲補救計。遂擬定實業廳廳長預保及任用辦法，而於九年三月呈准通行，自是關於實業廳廳長之任用，始有相當之限制。」錢端升等，前書，頁四〇七。

(註一三)關於此，參看錢端升等，前書，第二編，第二章。

(註一四)祕書處在民國十四年之法已有規定。

第三十八章　現行省政組織

一　省政府組織法

省政府組織法制定已有十一年，最近才有修正的擬議，現在各省政府的組織，雖然在法理上仍依照這部法律，而事實上則在許多相當重要的地方與組織法的規定不相符合。近十餘年內政府對於省政府的組織制定了許多單行法規，適用「後法優於前法」的原則，陸續地成立了許多在省政府以內而為組織法所無的機關。同時，在「合署辦公」的制度施行以後，整個省政府的組織也多少變了些質。

二　省政府主席

現在的省政府組織是採合議制的。省政府設委員七人至九人，他們合攏起來組成省政府委員會，行使省政府的職權。省政府委員是由國民政府任命的，是簡任官，（註一）并且是政務官，地位相當崇高。國民政府在任命某省的委員之時并同時指定其中一人兼為主席，其它委員或兼為某廳廳長，或兼為省政府秘書長，或兼任其他職務，或僅為委員而無兼職，省政府秘書長，原不必由委員兼任，但亦有例外，其它不兼秘書長或廳長的委員也有兼任省政府其它職務的。同時，任其它職務的人也有不是省政府委員的。各省的情形不盡相同，要視其時地人的環境而定。現在我們進而分析當前的情形，先從省政府主席說起。

省政府主席照例是省政府委員兼任的。在法理上他不比其它委員的地位特別崇高。用英國人描寫英國首相的說法來確定他的地位似乎允當：他是 Primus inter pares。這句拉丁文的意思就是說他是在許多平等的人中間佔第一位的。然而省政府組織法中卻有關於省政府主席職權的規定。他召集省政府委員會，并在會議時任

主席；他代表省政府執行省政府委員會的決議；他代表省政府監督全省行政機關職務之執行；他處理省政府日常及緊急事務。（註二）

照這種法律的規定看來，省政府主席似乎沒有多少特權，比較重要的事情依法均須取決於省政府委員會議。然而在實際上他的地位是很重要的。這有種種的原因。第一，任省政府主席的人一般的說來都是我國政治上有極重要地位的人物，許多在中央政府做過最高級官員的人都出任省政府主席的位置。例如前監察院院長陳果夫氏後來出任江蘇省政府主席；曾任行政院副院長，國防最高委員會祕書長和外交部長的張羣氏後來出任四川省政府主席，其它省政府主席也一般的在政治上佔有重要的地位，故能凌駕於其它委員之上。在抗戰以前，依省政府組織法的規定，「現任軍職者不得兼省政府主席或委員。」戰事爆發以後，這個限制不曾嚴格遵守，若干省政府的主席同時兼爲戰區司令長官。例如湖北陳主席誠，湖南薛主席岳，均曾同時爲戰區司令長官，兼爲戰區副司令長官者更所在多有，綏遠傅主席作義，寧夏馬主席鴻逵均爲其例。在戰爭期間，戰區司令長官是最重要的人物，因而省政府主席的地位同時也被提高。還有在西北西南方面，有的任省政府主席的人在省內是具有長久歷史的人物，或在宗教上居領導的地位。凡此種種都是使得省政府主席重要的原因。

第二，省政府及省內的人員，因爲要同主席密切合作，或受其指揮，故一般的講來，在事業上均由省政府主席保薦或經其同意後才任命。省政府委員及祕書長廳長是中央任命的，然而在事實上有的是由省政府主席保薦的，或在中央任命之先曾徵求過他的意見。關於這一點固然不是一律的，法律上更無明文規定，事實上也儘有例外的情形。不過省政府主席對於省政府委員及祕書長廳長的人選有發表意見的機會是一般的通例。至於省內行政督察專員，各縣縣長，省政府主席在事實上均有對於人選提出意見的機會更屬顯然。在政治上用人權之享有往往是其勢力的源泉，省政府主席享有此權的一部份是他在省內地位崇高的一個重要原因。有的人對於這種事實發表懷疑的論調，然而我們若果考慮到省政府內部的人員是要同他密切合作的，專員及縣長要受他的指揮，他們的功過也是省政府主席的功過，這種事實也便成了必然的了。如果他不享有用人之權，省政府也許要

流爲割裂的狀態，專員及縣長不能完全聽他的指揮，也是有很大流弊的，

第三，因爲省政府主席地位的崇高，事實上超越於其它委員之上，故他的意志也便取得了特殊的重要性。省政府在其特定的範圍之內也僅有決定政策之權。「省政府於不抵觸中央法令範圍內，對於省行政事項得發省令，並得制定省單行條例及規程，但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行。」（註三）這些事情依法當然須經由省政府委員會議決，並且事實上也必經議決，但重要原則的指示往往是出之於省政府主席。或反過來說，如果省政府主席對於某一件事情堅持一種主張，或贊成或反對，省政府委員會也例依照其意志去決定。合議制的政治不一定是採用表決的方式的，而且在大多數的場合下是不採表決方式的。在此情形下主席的地位尤其是顯得重要。這是我國一般的情形，省政府亦非例外。

由以上三點，可以看出合議制的省政府組織在實際上是多少帶有獨任制的精神的，而此處所謂獨任制的精神便是指省政府主席地位的提高。論當前省政府組織的人，鑒於這種種事實，也有認爲現在的制度率直的是獨任制的，而主張「正名」，老老實實恢復以前的省長制。從事實上的看法這種主張亦不無理由。但既然事實上已經如此，因而有了獨任制的精神，改制與不改制便完全是名義問題而非實際問題了。

省政府主席現在還有許多兼職。有的是兼任戰區司令長官或副司令長官的，前已說過。在作戰期間他們時常要在前線督師。省政府主席照例兼任全省保安司令，負維持全省治安之責。征兵制度近年實行後，他必兼爲軍管區司令。戰爭期間省政府主席有的兼任全省的防空司令，或以全省保安司令的名義負全省防空之責。省黨部主任委員，亦有由省政府主席兼任者，但近來則此例漸少。如是觀之，他是一身而兼許多種黨、政、軍的職務的。此外，有的兼爲一個地區的綏靖主任或副主任，如滇黔綏靖主任由雲南省政府主席兼任，副主任由貴州省政府主席兼任。在有的省份他又兼爲省動員委員會主任委員，抗敵自衛團隊總司令等等。此外還有許多在一個地方所獨有的組織是由省政府主席兼任的，此處未能一一列舉。由此可見他的職務是非常龐雜而繁多的。

在省政府組織法中規定省政府主席不得兼任他省行政職務。（註四）但對於他本省的行政職務則未有限制。他們也時常感覺到兼職太多而引以爲苦。過去的法律中對於省政府主席因故不能執行職務時如何補救沒有明文規定。十六年十月以後則規定在此情形下由省政府委員會推定一人代行其職務。這種代理期間限於一個月，但經國民政府特許可以延長。事實上由省政府委員會推選的辦法並非最通常的辦法。省政府主席因故不能執行職務時，在過去時常是由民政廳廳長代理。近年以來，祕書長的地位愈趨重要，（註五）往往便由祕書長代理。凡此均視一時的環境而定，相當富有彈性，較之硬性的規定容易適應一時一地的情形而不生流弊。

三　省政府委員會

省政府主席的地位雖然如是其重要，但省政府的組織究爲合議制的，故省政府委員會在省政府的組織系統中居顯著的地位。出席省政府委員會議的是省政府的委員，故出席者最多以九人爲限，因爲省政府組織法上規定省政府委員最多只有九人。但是也有例外的情形。新疆省政府因爲要顧到南疆北疆及各回族的分配，曾經中央政治委員會議決，特許增加至十三人。抗戰後戰區的省份，也經中央特准將省政府委員增加到十一人，同時，現在有的省政府祕書長大多是專任的，只能「列席」而不能「出席。」民國三十年間，中央倡行「行政三聯制」，省政府祕書長被認定爲「幕僚長」。地位較前重要，故中央決定他即使不由省政府委員兼任，也能「出席」。於是在這種情形下出席者又多了一人。至於其它省政府內機關的首長，如社會處長，衞生處長，地政局長等等。（註六）如非由省政府委員兼任，便只能「列席」而不能「出席。」有的並且是在討論到有關那個機關所主管的事項時才能「列席。」惟三十年度中，中央推行糧食管理政策，在各省設立糧政局，依照省糧政局組織大綱的規定糧政局局長是「出席」省政府委員會的。這是因爲糧政之重要而特加重視。此外尚有因爲要取得黨政聯繫而由省黨部書記長列席省政府委員會者。以上所述是省政府委員會參加人員的大概情形。它的合議制度的實際運用與中央的情形實大同小異。

按照組織法的規定，省政府委員會的職權共有十一項之多。省政府的組織既以合議制爲根本原則，一切省政上，重要的事情自然均取決於委員會議，故此十一項也是省政中重要的事項。它們包括發布省令及省單行條例規程的制定；對於所屬各機關所發布的命令或所爲的處分於違背法令或逾越權限時的停止或撤消；增加或變更人民負擔事項的決議；地方行政區劃的確定及變更；全省預算決算的議決，省公產的處分及省公營事業的籌劃；全省地方自治的監督；省行政的設施或變更，省內國軍的咨調及省政府所屬軍警團防的督促和地方的綏靖；省政府所屬全體官吏的任免；國民政府委託事項的執行；以及其它省政府委員會議認爲應行討論的事項。由此可見省政府的重要事項都是由省政府委員會議議決的。這些職權近年來也多有變更：例如現行法律認定條例也是法律的一種，省政府不能制定；又如省預算已成爲國家預算之一部分；省內的國軍亦一律由中央指揮等等。

四　各廳及其他機關

執行省政的主腦是組成省政府的各廳，以及隸屬於省政府的各種處、局、委員會等等。依照現法及現制，省政府共有民政、財政、教育、建設四廳。組織法上所說得設的實業廳至今尚無一省有此組織，故可略而不論。照理論來說，省政府所有的職權本均可歸納在民、財、教、建四個部門，所以此四廳應當是省政府的主體。組織法上對於這四廳以及實業廳的職掌均有簡單的規定。各省在制定各廳的施行細則時却時常感覺到相當的疑難。舉例來說，土地行政是可以屬於民政廳的，但是土地行政又何嘗與稅收沒有關係而改歸財政廳？地方自治的監督似乎是應當全部屬於民政廳的，但是地方自治關係縣政的所有部門，與各廳都有關係。諸如此類的例子甚多，在在說明四廳之間的分工是很不容易完全合理的，各方面相互關聯的事情實在太多。

在廳的職權劃分的討論中，尚有一個問題不得不加注意。中央政府過去認爲某一件事情特別重要而將其特別提出來在省政府中設立一個專管機關辦理。行政院的各部尤其時常有此感覺而主張在省政府四廳之外加設機關，多少與這個部發生直接的關係。例如過去中央曾以地政事項由民政廳劃出而在省政府內

設一個專管機關——地政局——專辦此事。這種趨勢近年來十分明顯，故省政府所設的機構名目越來越多，因此原有各廳的職權也越來越稀薄。但是這種機構的增設也有的是由省政府自行決定的，有的也許不曾經過中央政府的核准。有此兩重原因，故省政府的機構遂成頭緒十分紛繁的局面，各省之間尤無劃一的制度。因此我們可以不必將省政府組織法關於各廳職掌的規定寫了出來。十餘年來不曾經過修正的組織法在事實上早已失卻了時效，而當前的情形又時常在一種流動情形之中。（註七）

在民國三十二年間省政府機構究竟是如何的呢？除了主席，委員之外，每一個省政府都設有一個祕書處和民政、財政、教育、建設四廳。這是每一個省政府（除遼寧、吉林、黑龍江、熱河四個省政府之外）所共同的。（註八）此外，各省或設有一個保安處，或設有全省保安司令部，爲省政府主席兼全省保安司令的幕僚機關，從前有極少數省份於保安處之外更設保安司令部以爲全省保安司令的幕僚機關，近年的趨勢是二者只存其一。此外，各省大都設有會計處，少數設有統計處，是依照超然主計制度的原則而設立來辦理計政的。若干省份設有衛生處，直隸於省政府。未設此類組織的省份衛生事業便由民政廳辦理。少數省份設有地政局，辦理土地行政。大多數省份都設有糧政局，管理糧食。每省都在財政廳之外設有田賦管理處，因爲田賦收歸中央接管，不便再由財政廳管理，但田賦管理處的處長大多由財政廳長兼任，有的地方田賦管理處與糧政局合併組織，各省大都有合作事業管理處，或直隸省政府，或隸屬於建設廳。新近因爲中央政府成立了社會部，於是又令各省設立社會處，主管社會行政。它的職權一部份是自省黨部劃出的，一部份則是民政廳所原有的。合作行政在中央是在社會部內的，在省的合作事業管理處應否歸併到社會處成了可以考慮的問題。中央政府有振濟委員會，省政府中因此也有振濟會之設。行政院中有圖書雜誌審查委員會，省內便也有圖書雜誌審查處。（註九）

以上是講比較普通的情形。各省特別的機構還有許多。關於農林方面的機構，各省設有不少，有的是隸屬於建設廳的，有的則直隸省政府；或稱農林局，或農業改進所，或農業改良院。也有的是專就農林的一個方面而設機構的，如畜牧總場，家畜保育所，南嶽（湖南省）林墾局，蠶絲改良場等等。農林部成立後便想將其一

律改為直隸省政府，而一律稱為農林處。關於經濟行政的機構也很多，如手工業指導所，工商業管理處，鑛務處，地質調查所等等。關於貿易的有貿易局或貿易委員會或貿易管理處。關於交通的有省公路管理局，省驛運管理處，水利局，交通管理處，交通局，船舶管理所等等。此外還有省物產調整處，省糧食儲運局，省貨物運銷處，省各區漁業管理處，省經濟建設委員會，平價委員會，日用品平價購銷處等等。戰爭期間有的地方還有查禁敵貨委員會，或肅清敵貨委員會等。以上都是省政府的機構，有的是隸屬於各廳的，有的直隸於省政府，與各廳平列。至於純粹業務的機構，如省銀行，省合作金庫，各種省營的企業、貿易、運輸等等公司一類組織，更是名目繁多，各省極不一致。因為如此，所以各廳所主管的事情究是什麼一定要看它的其它機構的情形如何方能決定。例如設有地政局之省，民政廳便不管土地行政；沒有設局的省則歸其管理。

五　省府合署辦公制度的創立

造成省政機構龐雜的原因很多，其中比較重要的，除業務發展故機構不得不擴充外，最重要的理由是中央政府的各主管部會認為促進行政工作最有效的方法是形成所謂「一條鞭的組織系統」，中央政府有部會，省政府也有廳處或局，彼此直接發生關係，一切政令都易推動。所以中央的部會大都主張在省政府內添設機構，中央的部會添設越多，省政府的機構亦隨之而越繁。這個趨勢是否是最妥當的很成疑問，至少中央政府一部份人以及若干省政府主席對此均持懷疑的論調。針對着這個現象而出發的一個辦法是省政府合署辦公制度，刱設這個制度的是蔣委員長。

省政府中的各廳處，雖然同是組成省政府的部份，但在行使其職權時，是具有相當的獨立性的。尤其是因為各廳處在中央都有其主管部，主管部對各廳所發的命令，它們只有遵守，而轉飭到各縣去照辦；辦完了之後又可以呈復給主管部。這一類的事情是很多的。同時，一件事情，在表面上看來，似乎應當屬於某一廳，但事實上卻得牽涉到別的主管部門，如不於事先商定一致的辦法，勢必演成紛歧矛盾的結果。蔣委員長在二十三

年七月致行政院的「東電」裏說：

就橫的方面觀察，各廳駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管之事件，率不起乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往遷延不決，權則相爭，過則互諉。且一切設施，多以本廳處之立場爲觀點，實缺乏抑已伸人，共維全局之精神……就縱的方面觀察，省府各廳處，縣府與各局科，均各截然形成兩級；中央部會，往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處，亦認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂使省府與縣府，不克層層節制，頓失以身使臂，以臂使指之効……

針對着這個弊病，當時的南昌行營遂有省府合署辦公制度的剏設。所謂合署辦公制度，當時有兩個目的：第一，因爲當時的省縣制度，「頭重脚輕，基礎不固，論組織則省龐大而縣縮小，論經費則省極鉅而縣極微，治官之機關太多，而治民之機關太少……故欲革此頭重脚輕之弊，首在縮小省府之編制，擴大縣府之組織，削出省府之節餘，移增縣府之經費；」第二，因爲「各廳駢肩而立」而形成了「今日省政濡滯矛盾重複隔閡推諉齟齬之弊，」故決定「打破各廳處并立之分割局面，而併爲整個一體之省政府，庶克收齊一簡捷協和之効。」(註一〇)關於第一個目的，容後再說，關於第二個目的，具體的辦法有二：(一)「一切文書，概由省政府秘書處總收總管，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署，簽呈主席判行；」(註一一)(二)爲增加効率起見，省政府的各廳處辦公的處所應當集中，使公文的傳遞節省時間。這便是所謂合署辦公的意義。

在南昌行營剏設這個制度之初，原係在江西、湖北、河南、安徽、福建五省暫時適用的，但是後來竟有十五個單位做行這個制度。在二十五年五月，行政院於召開地方高級行政人員會議之後，決定通行這個制度而頒布了省政府合署辦公規程，通令全國一致施行。這個制度至此遂確定了。

六　合署辦公制度的實施

合署辦公制度施行以後的情形如何呢？行政院決定各省政府實施這個制度要厘定一個施行細則，故制定了

一部省政府訂定合署辦公施行細則之要點，分各省擬定其本省的施行細則。要點中規定：（一）施行細則中必須規定機關組織內部機構，各科室股等等的職掌的重劃，和厲行裁併；（二）施行細則中必須規定經費管理，物料購辦和文書管理的澈底改革；（三）施行細則中必須規定省政府各廳處人員的最高額和最低額，人員應較未實行合署辦公前少，經費應較以前節省；（四）施行細則中應當明白規定人員的名稱官職，不得濫設不合法的職名，亦不得變更官等；（五）除施行細則以外，還應編製合署辦公以前和以後的組織系統表，員額表，和經費支配表，送中央來審核。各省於收到此項要點後即紛紛將施行細則擬定了，送到行政院來，行政院便一一予以核定。但是也有的省份是呈請暫時不實行這個制度的，而各省所定的施行細則內容也極為紛歧，有的中間又曾經過多次的修正。所以當前的情形不但是相當凌亂，而且是隨時在變動之中。(註一二)但是研究省制的人卻可以從這個現狀中獲得相當的結論。

第一，省政府組織法是一部比較硬性的法規，各省對於其政府的組織的擬議雖有伸縮的餘地，但不甚多。研究省制的學者有不少人認為我國的省區情形相差如此懸殊，有地少人多而又富庶的江蘇浙江，有地曠人稀而相當貧瘠的青海新疆，又復有地大人多而又富庶的四川，如何可以一部組織法將其包括呢？為什麼不個別的制定省的組織法規呢？或將省如同縣一樣，分為若干等，而每等有其組織法規呢？合署辦公制度推行以後，各省政府自行擬定其組織方式及編制員額，個別的由中央政府來核定，事實上等於每省有了它本省的組織法規，各省不相同。如果我們承認了上述的主張是正確的，這是一個進步。各省之間儘極參差，這是不得已的，因為各省的情形委實參差，至少政府的機構應予實際情形相配合。

第二，現在各省的施行細則（事實上等於該省政府的組織法規）所載的內容，除了祕書處和民政、財政、教育、建設四廳以外，大都包括保安處和主計機關（會計處，統計處）在內，但其它的機關，如衛生處，合作事業處等等大都不包括在內（亦有部份的例外，如包括衛生處而不包括其它機關之類。）這個現象的理由是因為其它機關均有其獨自的組織規程，而且變動太大。因此各省的合署辦公施行細則，儘管是在事實上等於省政府的

組織法規，從中我們卻不能看到那個省政府組織的全貌。它們所包括的，一般而論，僅爲祕書處，四廳，保安處，和主計機關而已。

第三，近年來中央在省政府內添設機關，其方式是制定一個組織大綱或通則，如省地政局組織通則，省衛生處組織大綱，省糧政局組織大綱等等，然後再由省政府擬定其本省的某一機關的組織規程，如江西省衛生處組織規程，福建省地政局組織規程等，個別的由中央核定。這本來也是進步的辦法，因爲可以適合各省的情形。但是因爲這些機關有了個別的組織規程，它們似乎便不在合署辦公之列，其獨立性反而較各廳爲大。這是很不合理的。同時，因爲中央在省政府內紛紛設立機關（這不是省政府在法理上所能控制的），合署辦公制度擬設的一個基本用意——縮小省政府的組織節省經費以充實縣政府——便因此而不能達到。

第四，省政府的經費及人員，經合署辦公之後，一般而論似乎也沒有裁減以補充縣政府的經費。（一）合署辦公之後，庶務會計未能集中，故經費未因之而節省；（二）各廳處未必因合署辦公而裁員，即使稍加調節，祕書處因事務增繁人員經費均必須增加；（三）即使各廳處有了節省下來的經費，卻未必用之於各縣。至於經費人員的編制，因爲審核者是中央的各部會署，而中央的機關，因爲個個都想它們的下層機構充實，往往不但不去切實裁減省政府的經費人員，幷且主張增加。這種態度同中央每設一機構卽主張在省政府內設一機構是同出一轍的。希望審核各省政府組織的中央各部會減少省政機構的經費員額自然是不容易的。所以一方面新的機構不斷增加，一方面不去裁減各省政機構的經費人員，省府合署辦公的原意是不能達到的。

第五，比較上最重要的一點是合署辦公制度有沒有矯正蔣委員長在東電中所說的那種弊病。先從小處來看，現在各廳處所辦的文稿是一一送到祕書處去轉呈主席判行。在省政府各廳處都在一個大廈中辦公的理想情形下（卽所謂合署辦公）這個辦法是不致十分浪費時間的。但除極少數例外，各省均沒有建築這種大廈，在戰時疏散期間尤不可能。其結果是每一件公文都須送到祕書處去判行，公文「旅行」費了許多時間，原來的用意是使省政府主席判行，但省政府主席是兼職極多，公務很忙的，他那裏有時間去一一判行？於是這個責任便落到祕

書長身上。但是一個省政府所指揮的單位，如只以縣政府而論，可多至一百三十五個，(註一三)省政府一個月的公文可多至一萬七千餘件，(註一四)又那是秘書長一個人所能完全核定的？於是秘書長便不得不假手於其秘書，秘書又不得不先給下級人員去辦理。如此辦理，不但秘書處的人員要加多，工作要遲滯，各廳處也便發生了問題，因為它們的文件都是經過詳細考慮的，且為主管官署，為什麼又要秘書處來再核定呢？但是由秘書處來綜核也有其理由。各廳處「駢肩而立，各成系統，各個範圍，各私財用，」既是省政的弊端，合署辦公制度又是為矯正這個弊端而擬的，由主席或秘書處的集中來看過一遍，將其重複矛盾的部份設法調整，便是矯正這種弊端的一個方法。如果秘書處能夠盡這個責任，對於各廳處的公文，不自命為一個上級機關，而切實地在可能範圍以內尊重主管廳處的主張，但在重複矛盾之處設法予以調整，使各單位取得密切的聯繫，它是有其最大的作用的，因為如此可以使省政府所發出的公文都是一致的，縱使時間稍多，也是提高行政效率的有利辦法。特別是在省政機構日趨繁複的今日，這種工作實尤有必需。近來中央提倡「行政三聯制，」以秘書長為幕僚長，提高其地位，也正是這個用意。

(註一)民國初年省的長官是特任的。

(註二)省政府組織法，第六條。

(註三)同上，第二條。

(註四)但是他可以兼任轄區跨幾省的職務的，戰區司令及綏靖主任均為其例。

(註五)一個原因是秘書長例為省政府主席最親信之人。另一個原因是他在省政府合署辦公後綜核文稿。「行政三聯制」如通行後，秘書長便為「幕僚長」，地位自益重要。

(註六)關於此點，下詳。

(註七)但省政府組織法的關係條文仍有相當參考的價值。

(註八)東北四省在民國二十年「九一八」後便無形消滅。經過十年以後，中日戰事已入勝利階段，收復東北四省指日可期，故決定恢復東北四省省政府。但是因為一時還不能到本省工作，要龐大的組織是無需要的，故每省只設主席一人，其下則暫時僅設一個秘書處，有主任秘書一人秘書若干人。

(註九)有關的法令甚多，且時常變動。例如省地政局組織大綱，省衛生處組織大綱，省社會處組織大綱等等。各省根據此項大綱來定規程，如江西省地政局組織規程，四川省衛生處組織規程等。

(註一〇)以上均見軍事委員會南昌行營治字第八五九五號訓令。

(註一一)省政府合署辦公辦法大綱，第四條。

(註一二)各省的合署辦公施行細則也具法令的地位，均登載於行政院公報中，可資參考。

(註一三)四川省共有一百三十五縣，最少的寧夏省有十一縣。

(註一四)此為廣西省二十二年十二月的統計，廣西省共有九十九縣。

第三十九章　有關省制的問題

現在省政府在組織上還有許多問題有待研究解決。爲使我們對於省制有較深切的認識，不妨提出若干來，一方面可以借此使我們對於省制更加認識清楚，一方面更可幫助這些問題的解決。

一　省政府主席的兼職

首先應當提出的仍舊是省政機構的問題。現在省政府主席兼職甚多，每一個兼職都附帶着有一個幕僚機關。省政府主席所以要兼這許多職務的原因很簡單：許多政務在省裏推動非得靠各縣及縣以下的鄉鎮保甲各級組織推動不可，其最簡易的辦法莫過於使省政府主席兼領這項政務在省的組織的首領，以便借其爲主席的地位及力量命令縣各級組織推動這項政務。例如征兵在省的一級是軍管區司令部，但征兵需要縣各級組織的推動，於是省政府主席便兼爲軍管區司令了。征兵如此，防空，保安等等亦莫不如此。同時，每一種新的政務主席兼了首領，但是他個人斷不能過問這許多事情，普通的事務便不得不假手於幕僚代他管理。他的兼職是各有系統的，於是每多一個兼職便多一個幕僚機關。

在若干方面這是很便利的，但在實行時卻會發生流弊。上文說過，每一種省政府主席的兼職均有其系統，所謂系統不一定是「人」的而同時也是「事」的。換言之，每一個機關，因爲它主辦一件事情，便有它的立場，企望最簡便敏捷的方法將其澈底推動。然而在如此做法時，時常會同別的機關發生矛盾，因爲別的機關也是在想用最簡便敏捷的方法將其主管的事項澈底推動。於是各個機關在發動事務時，便會發出相互衝突的政令，使得下級機關，尤其是縣政府，在執行時無所適從。我們說過，省府合署辦公制度的精神之一是統一省政府各廳處的政令，使得各種政令均經省政府秘書處「濾過」，其有重複矛盾者即予以調整。省政府主席所兼的職務有的也在省政府範圍之內，有的則在省政府之外，如軍管區司令，保安司令，動員委員會主任委員等等，均

是與省政府平行的機關，它們所發的公文，根本用不着經過省政府秘書處「濾過」，故重複矛盾的政令仍所在多有。政府對於這個現象補救或矯正的一個方法是限制對縣政府用令。這個辦法也是很難收到完滿効果的。第一，不能用令也可以用「代電」或「公函」，在公文程式上固有不同，一種是「仰即遵辦具報」，一種則是「希即查照辦理見復，」但實質上卻沒有多大的區別，一視發布命令的機關有無實際的權力，公文程式實不甚重要。第二，尤其是在戰爭期間，「軍事第一，」在若干方面實不能不用緊急的措置，故有關軍事的機關，不准它們用令，是有誤戎機的。所以一切限制用令的辦法均須有相當的保留，故縣政府只受省政府的命令一個原則是無法澈底做到的。（註一）

對於這個現象另一個補救或矯正的辦法是把省政府主席的兼職一概取消，所有兼職所辦之事均在省政府辦理。有若干位省政府主席，因爲他們現在的兼職大部屬於軍事性質，故主張恢復以前軍事廳的制度，在省政府之內設一個軍事廳，辦理一切有關軍事的一切，而將現在所有的軍事性質的幕僚機關一概取消。同時，省政府主席本身幷不是絕對不能行使有關軍事之權的。主席既可有軍事行政之權，何必在主席的頭銜之外，另加許多頭銜？何不卽以此項事務以法律明定爲主席的職權？這種意見是極値得重視的，但至今還沒有全部實行，只在三十二年間，中央政府根據蔣委員長的指示，在未設有綏靖公署的省分，將省保安處及防空司令部裁撤，另設全省保安司令部，仍以省政府主席兼任司令，兼管保安與防空。至於其他的機構則大多保留，雖則各省亦殊不一致。（註二）這個問題的癥結似乎仍在上文所說的系統一點，因爲每一部門的行政有其系統，主持者是不贊成將其完全納入省政府範圍之內的。

二　省政府機構調整的擬議

省的機構之最困難者是四廳以外的許多行政機構。這種機構，本書上文已略加描寫，相當紛歧複雜。中央政府早已感覺到此事之重要，所謂「卽在行政院體系下，在省之事務，亦復機構駢立，條幹紛歧，省政府多屬

無權過問，以如此現狀而欲責成省政府上承中央政策，下致地方事功，豈非戛戛其難？」但是每一種機構之設立，均有其特殊的理由，切實調整是相當困難的，現在中央政府已定有兩種方案在研討進行之中。第一種方案是由中央政府命令各省主席，依照他所感覺到的需要與困難，擬成調整的方案，呈請行政院備案。這個方案的理論是省政府的機構，除了民政、財政、教育、建設四廳及祕書處以外，法律上均沒有明定其必須設立，故中央行政中樞儘可斟酌情形設立或裁撤，但爲切合實際起見，設立與裁撤某種機構，不妨予省政府主席以擬議的機會。各省依照中央政府這個方案，在三十二年間曾大刀闊斧調整機構，行政院亦一一予以備案。但各省所擬的方案內容頗有不同，有的省比較澈底；如廣西及福建，有的則不甚澈底。在此事進行中，行政院的各部會署時常表示異議，因爲他們是主張在省政府內有專設機構來辦理其所主管的業務，用意亦非無可取。

第二種方案是由中央來訂定一個省機構的調整方案，予以推行。三十一年間有一種「調整省行政機構辦法。」目的在「使各省省政府於合署辦公與分層負責兩大原則下，組織統一，力量集中，動作靈敏，以增強省行政效率」，其具體辦法是列舉祕書處，民政、財政、教育、建設四廳，保安，農林、社會、衛生四處，糧政、地政兩局，以及超然的會計、統計、人事三處，但各省政府不必一律設置此十五種機構，「其設置之多寡由行政院依各省面積人口以及實際需要，以院令規定之。」至於現有的種種機構，辦法亦一一指出應當如何調整歸併。這個方案相當具有彈性，本是可行的，但批評者則認爲他們太遷就事實，未足以貫澈澈底調整的初衷，故不曾予以實施。

另外一個具體的辦法是五屆十中全會所討論的，其要點在規定省政府的直屬機構以民、財、教、建四廳及祕書，會計二處爲限，「各省政府除以上各單位外，不再設置其他直屬機構，關於糧政、地政、社會、振濟、農林、水利、衛生、人事、統計等事項，分別歸併於以上各廳處之內，或將其業務較繁之現設機關改隸於以上各廳處之下。」這個規定是相當硬性的，然而「各省如因上項歸併或改隸之業務有特殊繁重者，得由省政府呈請行政院特准設置之，此後行政事務如有新增或須擴充者，均應由額設機構辦理，必要時得酌增人員，但不另

設直轄機構。」（註三）後來有人主張在省政府內增設「社會廳」辦理「各種社會建設，如育嬰、保健、衛生、救濟，人民團體之組織訓練，以及社會保險之指導實施等等。」另外一種主張則根據了十中全會提案的主旨，仍設四廳二處，修改現行的省政府組織法。這第二種主張似有即被採用的趨勢。總之，關於省政府組織之調整，其根本原則是在減少省政府「直屬」的機構至最低的限度，與現行的省政府組織法相同。至於具有特殊性質的事務機構自然仍在各廳處之下可以設置，各省當亦可不相同。

三　中央駐省的機構

省機構的另一個問題是中央機關在各地所設的直屬機構與省政府的關係。為行政上的利便，中央政府機關不得不在各地設立許多機構，事實上此種機構已設者，據一種不甚完全的統計，已有四千七百餘單位之多。此種機構之設置原有理由。第一，有許多行政事務不便以省為區域，故須另行劃定區域，在區域中適當地點設置機構辦理。第二，有的行政事務是中央直接辦理的，自然由中央機關設立機構來辦理。舉例言之，郵政一方面是一種國營事業，一方面亦不便以省為區域，故除中央設立郵務總局於交通部內以外，在全國各地均設有郵政局及分局等，亦不以行政區域為區域。又如各國有鐵路、公路、橫貫許多省區，各國營工業，各國營墾區，各國營林場等等，均須有其機構在地方來主管，自不便歸納在省政府範圍之內。此外各級法院，雖係依照行政區域設立的，但獨立審判，自成一完整的系統，亦非省政府所宜過問（各級法院不在上述的統計之中）。自三十年財政收支系統改革後，省無獨立的財源，田賦收歸中央，根據於此種理論，中央在各省設立田賦管理處，直屬於中央財政部。

因為這種機構之繁多，在行政制度上引起了許多困難。第一，一個駐在首都的機關有如此衆多的附屬機關分散在全國各隅，監督自然難周，不免引起種種流弊。第二，此種機關有的任務單純，如郵政局所，與省政府的行政沒有多少關係。有的機關則性質是行政的，與省政府本身的行政工作不免有重複之嫌。例如各省田賦管

理處與各省的財政廳的主管卽不易劃分，雖則一般而言，此二機關的首長往往是由同一人兼任。第三，現在各省在經濟事業上頗多經營，國營事業之範圍現在既未確定，國營省營事業的界限亦未劃清（應否有省營事業亦尙成疑問，）各事業機關之間也不免有重疊之現象發生。因爲有此種種流弊及困難，中央駐在地方機構的問題遂迫切需要解決。

關於解決的具體方案現在還未曾訂定，但有幾點是可以敍述的。三十二年中央政府試行一種辦法。卽由省政府主席監督駐在省內所有的中央駐在地方的機關。這個辦法在理論上是依照「省政府爲行政院之行署」的原則出發的，在甘肅省曾比較澈底實施。在體制上這個辦法有相當困難，特別是因爲中央駐省的機構其事務的對象未必以省區爲範圍。而且所謂監督也不過是按時考察，以考察結果報告行政院，直接的指揮自多不便。另外一種在擬議中的辦法是由行政院派人駐在各省負監督之責。此辦法亦似浪費而不易收效。比較上最合理的辦法恐怕是第一步切實調整所有的中央駐在地方的機構，凡是可以歸納到省政府各廳來辦理之事卽交其辦理，不另設機構；然後切實劃分國營事業的範圍，並決定省政府可否經營經濟事業，如可經營卽同時決定其範圍。界限清明便不致重複。在行政組織上，省政府應確定其爲地方行政的一級，行政院各部會署對其有所指示一律由行政院統籌指揮，不准各部會署以省政府的行政單位爲其直屬機構，予以指揮。其它中央機關駐在地方的機構仍由各中央主管機關指揮監督，但同時得由省政府主席就近予以考察，按期報告行政院核辦。這是大刀闊斧的改革，戰時亦不免有困難，但中央政府的方針則似是朝這個方向走的，近來的事例甚多，點滴在進行之中。

四　地方上的軍事機構

在抗戰期間，地方制度上還有一個特殊的現象，影響到省的地位。爲作戰的利便，中央曾將作戰的地區分爲若干「戰區」，每一戰區均設有司令長官及副司令長官，在有關軍事作戰的事項可以對區內省政府下令，戰區的範圍廣狹不同，其區域恆包括數省。在民國二十九年間，爲經濟作戰起見，曾在各戰區設有戰區經濟委員

會，其範圍卽以戰區爲範圍，後來已經裁去。戰區司令長官及副司令長官一度有的是由戰區中的省政府主席兼任的，如某戰區包括三省，司令長官是一省的主席，兩位副司令長官又各由其它兩省的主席兼任。但後來的趨勢則軍事指揮官與省政府主席以不兼任爲原則，雖則因種種關係亦未貫澈此種辦法，因爲問題幷不單純，不是僅僅的「軍民分治」的問題，但不論其是否兼任，戰區司令長官部與在戰區內的各省政府究應維持一種什麼關係，它們所主管的事務如何避免重複衝突，是不易解決的。至於從前的戰區經濟委員會，一般的是以戰區中某一省的財政廳長兼任主任委員。在運用其經濟作戰的職權時，如封鎖或搶購物資，如加強運輸力量等等，又與省政府所主管的經濟行政事務如何聯繫，也成了相當困難的問題。（註四）

在抗戰期間，爲使戰地黨政軍的措施一元化起見，軍事委員會以前所設的戰地黨政委員會曾在地方上設立了若干戰地黨政分會及少數的戰地黨政區會。分會是以戰區爲範圍的，因此也是比較省區爲大的。它的主要任務雖以連繫性質爲多，它卻能指導監督某一戰地（卽游擊區）內的黨政事宜，幷且有權考核黨政軍機關的工作人員。分會的主任委員是由這個戰地內的最高軍事長官兼任。戰地內的省政府主席和省黨部主任委員是分會的當然委員。至於區會則是以游擊區爲其區域的，與省界不相符合，也有相當的權力，是分會下一層的機構。（註五）這種組織本是抗戰期間特殊的組織，後來亦經一律裁去。此外還有在指定區內的特殊組織，例如軍事委員會委員長在各地的行營，行轅，辦公廳等等，仍有設置。這種機構是省政府以外的機構，其職權與省政府的職權也有重要的重複或衝突之處。究竟它們之間的職權如何劃分，頗不易說，在事實上雖然省政府的重要官員多在其中兼職，在眞正行使職權時亦時常發生重複或衝突有待於調整。

總之，這種種軍事機構，在其設置的用意上是適應環境的特殊需要，在實質上則減削了省政府原有的職權，形成多方割裂的狀態。爲的是使省政府的職權仍舊能夠行使運用起見，這種種的新機構內部的人員，由高級的以至於中級的，例多由省政府的人員兼任。這種辦法爲的是取得聯繫，借人的聯繫以求機構的相互合作，但專從機構的立場來說，則仍是駢出的。這種組織方式是否最能收效是很足懷疑的——理論上如此，事實上也是如

此。

五　省政府行署

抗戰期間另一種省政的機構是行署的設置。在抗戰期間，敵軍侵入，若干省份因戰事的關係而形成割裂的局面，交通梗塞，使得省政府不能有効地監督指揮其全省境內的各縣。這種情形尤以沿江的省份爲顯著，因爲敵人暫時控制了長江，而若干省份一部份在江南，一部份在江北，指揮遂極爲不便。行政院因爲其他地方亦有此需要故制定了一種戰區各省省政府設置行署通則，規定省政府行署的組織方式。行署設置的目的，照通則的說法，爲的是「增進地方行政效率，適應戰區情況。」行署的設置與否可由行政院決定，也可以由省政府請求。它的區域由內政部，軍政部會同有關機關決定，仍由行政院核准。它的職權是「秉承省政府之命，在所轄區域內代行省政府職權，以省政府主席名義行文時由行署主任副署。」

自從這個通則公布以後，各省當時所已經設立類似行署的組織均依此改組而取得了法律的根據，而其它各省也紛紛請求在適當地區成立行署，隨戰事的轉移而時設時廢。這種制度是完全爲適應戰時的需要而設置的，在設置時均是由省政府請求，由中央發動的尙無其例。行署主任照例是由省政府委員兼任，但只有山西省因爲全省戰事激烈，同時成立了五個行署，省政府委員不足分配，故特准變通不由省政府委員兼任行署主任。

論地位，行署是省政府的下級機關，因爲它要秉承省政府之命辦事。論性質，則行署設置的目的在補救省政府鞭長莫及之苦，又似是省政府的分機關。在實際上它是分割了省政府的職權，但其性質卻與其它與省政府平行機關迥異，因爲在分割時它的地區是省政府所轄區域的一部份，而其它與省政府平行機關所轄的區域則有的是及於全省的，同時，行署的轄區必在省境以內，而其它機關則有將此省之一部份與彼省的一部份合攏起來的。行署制度實行之後收到了相當的便利，可以由各省政府之樂於設置的事實中看得出來。

六　縮小省區的擬議

我國的省區有的太大是論政者常常提到而亟求補救的。補救方案中最普通的一個是主張縮小省區。這個問題至今仍是一個懸案，但爲當前朝野人士所注意的一個問題。縮小我國省區的建議早已有之，（註六）但具體的方案則是最近數年的事情。國防最高委員會在民國二十八年令行政院成立了一個省制問題研究委員會，（註七）經數月的努力。擬定了一個方案，現尙在政府研究中。在許多建議當中，這是一個最普遍而具體的。

爲什麼要縮小我國的省區呢？分析各方面關於這個問題的意見，可以見一般人的主張雖大體相同，但理由則頗紛歧。我們在此不能列舉各種不同的理由，不妨即以行政院省制問題研究委員會的報告書所說的來說明，因爲這本報告書是各方面的綜合，頗能代表各種的意見。報告書說：

我國幾千年來，在政治上雖經無窮之痛苦，及極大之犧牲，而始終未能逃出一治一亂之循環套。所謂治世，即天下一統，中央力量足以控制全國，而各行政區皆唯中央之命是聽，不敢對抗。所謂亂世，不外羣雄割據，各自爲政，而演成長期之內戰……究其故，實因省區過大有以致之。蓋我國各省之面積、人口、資源，較諸德義日各強權，猶有過之，封建社會之殘餘勢力，往往得憑藉一省區之物資，以爲其犯上作亂之根據地……以是之故，如欲鞏固統一，消滅封建勢力之地域根據，其最適當之時機，亦莫若抗戰勝利之際……

前淸遺制，將地方行政分爲省道、府州、縣各層級，省之上更置總督，形成一寶塔式之行政機構。行政層級過多，則効率必隨之減低，蓋多一層即增一層之手續，政令因而增一層之隔閡，政績亦必增一層之折扣。民國成立以後，國人有鑒於此，相率主張廢道廢府，以減少行政層級。然自道府廢置之後，因原有省區過大，主省政者咸感指揮不靈，督察難周，於是乃有行政督察專員之設。此制雖不失爲一時權宜之策，而在地方官吏，則仍感不便。……將來省區縮小以後，則省縣兩級制即可澈底實行，而行政効率亦可以提高矣。……

根據於這種理由，省制問題研究委員會遂認爲「爲國家長治久安之計，其最有効之處置，莫過於縮小省區。」該會所擬定的「縮小省區方案，」一共有五項原則：（一）縮小省區先由已經開發各省着手，所謂尙待開發之省份包括新疆、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、西康等七省；（二）各省面積當以人口富力爲乘除，不必求其完全相等；（三）各省形式當參照自然形勢爲依據；（四）參照原有疆界不必多事更張；（五）維持省縣二級制，省區不宜過大過小；（五）縮小省區應注意將來之經濟建設。依照這五個原則，該委員會對於全國三十個省區，擬定了兩個縮小的方案。其一是將其縮爲六十四個省區，就中除蒙古西藏外，計得五十九省和三個特別區。其二是將其縮爲六十六省區，即於蒙古西藏外，另有六十四個省。若分析這兩個方案，在省區縮小以後，每一省所轄之縣多數在二十至四十縣之間；面積多數在五萬至十萬方公里之間；人口則多數在五百萬至一千五百萬之間。報告書認爲經過如此調整之後，各省的情形便比較以前整齊得多，但是「未開發省份則情形自異，面積大，人口少，轄縣亦不多；即在已開發各省中，沿海與內陸亦有不同，沿海各省，面積小而人口多，內陸各省。則面積大而人口少，此亦無法強同者也。」

省區縮小以後，省政府的組織應如何組織，亦爲省制問題研究委員會所涉及。報告書說：

行政應使事權統一，不宜採用委員制，此理之至明者也。本會建議縮小省區以後，廢省委制而採省長制。但省行政計劃之厘定，單行法規之創制，以及預算決算之編製，則應予主管人以充分參預之機會，俾取集思廣益之効。故本會建議省設省務會議，以省長爲主席，以祕書長及各廳處長爲會員，其情形有類於省內閣。在此種制度之下，省長爲全省行政長官，對中央負全責。但在設計方面，祕書長及各廳處長均能爲省長負責之輔翼，以匡其不逮。……

這個原則決定之後，該會遂進而建設省政府組織的具體方式。其中有一點是特別新穎的，即「省政府設置各廳處，其多寡及編制，視各省實際情形決定之。」這一種富有彈性的原則是因爲：

縮小省區以後，各省轄縣之多寡，面積之大小，及人口之數目，雖較前此爲整齊，但因環境所限，仍不

免有相當差別。且各省開發程度不同，經濟狀況亦異，故省政府之組織，亦應各就其財政能力與實際需要而定；財政充裕需要較切之省可多設廳處；否則可酌量合併或減少。且在事務較繁之省，各廳處可擴大其編制，增加其人員；反是可酌量縮小并減少。故省政府設置廳處之規定應富彈性，將來中央可將各省以明文或不明文分爲若干等級，然後依其等級規定應設廳處之多寡及編制之大小。……

在這個報告書送到國防最高委員會之後，即發交中央設計局去研究。適當此時，五屆八中全會也有一個「在建國期間依照新的政治制度劃定行政區域確定政府系統案，」也是主張縮小省區的，也一併由中央設計局研究。五屆八中全會的一個最重要的決議是關於財政收支系統的劃分。這一個決議事實上已將省的一級在整個行政系統中的地位予以根本的改變。中央設計局因爲有此變更，遂擬定了一種關於縮小省區的研究意見，認爲「我國省區應否縮小，縮小之後是否有顯明之實效，實尚有待於研究，」故這個問題仍在研究之中。中央設計局的研究意見，除對於（一）現行省區過大，治理不易，并有礙地方自治，（二）現行省區過大，易養成割據之局面，（三）參照各國成例，現行省區應縮小，（四）省區大，文化程度不齊，不易治理，（五）縮小省區後因國家經費與地方經費乃能劃分清確等各項理由逐一提出相反的意見外，并且說：

> 自縣各級組織綱要頒布實行，第五屆八中全會及第三次全國財政會議之決議實行以後，省在整個行政制度中之地位，與以前已大不相同。在此種情形下，省區問題之特質實已大異其趣，（縮小省區的主張）似未能預料及於此種改革，其建議各點，如關於省行政組織等等，自與當前事實，未盡相符，似可暫不置議。

因此縮小省區的一個問題恐怕不是一時可以解決的。（註八）

七　省區重劃問題

所謂縮小省區問題的出發點最重要的是認定目前我們的省區太大，故主張將其縮小。對於當前省制另外一種看法是認定我國的省區的劃分根本是不合理的，故主張將其予以調整。或逕予以重劃。這裏之所謂不合理，固

然也有認定某數省太大，某數省太小，而將大者縮小，太小者放大之義，但主要的前題卻是認定現在的省界不符合天然的形勢。持這派主張之人最喜以顧亭林的一句話爲理由。他說：「自蘇、松、常與杭、嘉、湖接境之地，既無山海之阻，又無關隘可塞，劃然中斷，譬之人身，恰至腰膂分爲兩截，其何能生？」此不過是一例而已，此外還可以舉出許多實例，以一省而橫斷大江南北，或山脈東西，或本屬甲省之險而偏以之劃歸乙省，以爲彼此牽掣之計。行政院省制問題研究委員會於研究縮小省區的計劃時也是「依面積、人口、交通、經濟、國防、及天然形勢劃分之。」（註九）可見也是感覺到現在的省區是不合於這種條件的。但是我們自然也可以不取縮小省區的方式而予以重劃的。

對於這個省區重劃的問題，可以有兩種逈不相同的觀念。一種的觀念是根據各種條件，如上述的幾種條件，尤其是天然形勢，將我國的省區重行劃定，可以不過問其或大或小，也不過問其總數較之現在的總數或多或少，而完全以合理爲準則。現在內政部所執行的省縣勘界條例便含有這個意思，不過是在小的範圍以內逐漸實施。如果我們認定我們當前的省界是不合理的，而合理又認爲是省的劃分的一個根本條件，則這種工作，或較此規模更大的重劃也是應當的。雖然，省界的觀念在我國相當根深蒂固，小之如一鄉一村的重劃都會惹起許多的糾紛。（註一〇）全國省區的重劃自是十分嚴重的一件事情。如果認定這是一件行政上極具價值的改革，自然也可以雷厲風行，貫澈到底。

另外一種觀念是與以上的觀念恰恰相反的。行政區域是極富有保守性的，在一個區域中，經多年的習慣，往往養成了一種濃厚的地域主義，因地域主義之濃厚而生獨立或割據的思想。這種情緒是有礙於統一之完成的。中外的政治家有的將行政區劃，斷然重行劃定，其重要的政治意義在打破了地域主義而貫澈統一。秦始皇於併吞六國後，即劃分天下爲郡縣，以破除以前的「國」界觀念。西洋國家中這種事例也所在多有。例如法國於一七八九年革命後即將以前封建時代的省制取消，即 Province 制，而代之以郡制，即 département 制，至一九四〇年，法國戰事失利貝當（Pétain）上台後，又將第三共和國的八十九郡改劃爲二十二省。德國在一九

一八年前原爲聯邦，共分爲二十五個單位，大小十分懸殊。共和革命後，將其略加改變而成爲十七個邦。至希特勒(Hitler)上台後又將其改劃爲十二省。這些省區的重劃都是富有革命性的，其目的在打破舊有的地域主義，其所分的單位究大究小，均無一致的定論。天然形勢不是有此劇變的，它們之不完全以天然形勢爲依歸更屬顯然。這內中政治的作用當然要比較客觀的條件爲重要。

西洋的事例中最特別的是美國。美國的四十八個邦，除若干例外，最爲整齊，有的幾乎完全是方形的。這當然有其歷史上的原因。當時美國由大西洋沿岸「西移，」政府便將西方的土地劃成方形的，等到移民數目相當衆多，經濟開發相當進步之時，卽准其加入而爲一邦。但是這種邦界是絕對不與天然形勢相吻合的，許多地方正如顧亭林所說，是「腰膂分爲兩截。」在行政組織上美國是一個聯邦，邦的自治權相當的大，而在行政上這種顯然不合天然形勢的區劃也未見得有什麼特殊不便的地方。由此而知行政區劃之是否一定要順應天然形勢，是否一定要合理，也還有商酌的餘地。若果有人認爲我國的省界應當重劃，而索與置種種客觀的條件於度外，也不是一個沒有先例的辦法。總之，這個問題似乎政治的作用要較客觀條件的順應爲重要，政治上有此需要，也是可以做的。

八　建立特殊行政區域問題

此外，還有另外一個方法也值得討論。在我國的行政系統中，行政事務係以依附行政的層級來辦理爲原則。我國現行的行政層級爲省與縣，一切的行政事務也是由中央而省而縣的。我國現行的省縣之間，大小如此懸殊，這個辦法是否是最妥當的辦法，可以發生疑問。卽使將省區縮小或予重行劃定，面積、人口、經濟、交通、文化等條件也是絕無方法使其均平的。故我們如果完全依照行政層級來辦事，事實上會發生許多困難。因此而生的一種觀念是普通的行政事務仍由經常的行政層級來辦，特殊的行政事務則不由行政層級來辦，卽不以省縣爲辦理此項事務的區域，亦不以省縣政府爲辦理此項事務的機構。這是一個值得討論的題目。(註一二)

在我國的政治組織中，黨的最下層組織是以人數為標準的。中國國民黨的區分部至少要有五個黨員方能組織，滿了二十人的時候可以分為兩個區分部。特別市及市轄的區黨部是以地段及區分部數目為組織的標準。在一個地段內區分部達三個以上便可以成立一個區黨部，有十五個以上區分部時可分為兩個區黨部。根據這個組織原則，沒有黨員或黨員在五人以下的地方便不會有區分部的組織，更不會有區黨部的組織。這一點在本書上文中已敘述過。本來黨部是黨員的組織，沒有黨員從何有黨部的組織？但是到了縣和省情形便不同了。每一個縣都得有一個縣黨部，每一省都得有一個省黨部，而同時省縣黨部的組織也大體受法規的約束而相同。黨員的分佈及人口的分佈是各地不平均的，於是有的省縣黨部便有許多黨員，有的則有少數黨員。

軍隊的組織是嚴格以人數為標準的，多少人構成一營，多少人構成一師，除特殊情形外，是一律的。但是在兵役機構上我們卻打破了這個原則。以現在的辦法，每一縣是一個國民兵團，不問那一縣有多少人口，有多少壯丁。同時，每一省都是一個軍管區，不問其人口的數量。

行政的其它部門也多有類似的情形。卽是依附行政層級的區域為行政的單位。這個辦法頗足懷疑。我們可以問各種的行政是否可以完全依附於已有的行政區域為其行政的區域？這種辦法是為唯一可能的辦法？除此而外，有無更好的辦法可以獲得更大的効果？上文提到兵役行政的區域。一位研究軍事行政的專家曾作過一個建設我國軍區的建議，根據世界各國的制度說明為軍事目的而劃分的區域沒有一定依附行政區域的理由，世界各國中亦一律是不依附行政區域的。(註一二)軍事行政原無與一般行政完全合攏之需要，「軍民分治」是一個極合理的原則。例如法國有八十九郡，是掌理普通行政的，關於軍事則全國劃分為十二個軍區，每區駐兵一軍團，其下則分為師旅團及各部隊。這個辦法我國古代亦曾採用。我國當前的管區制度卻是依附行政區域的，所以人口只有九十六萬的西康省是一個軍管區，人口有五千二百萬的四川省也是一個軍管區。這是一個實例。其實在我國現在也儘有不依附行政區域的實例。郵政現在是分區來辦理的，郵政區與省區是不相同的。這種辦法有其特殊的便利。故有人便考慮這種辦法能否推廣到其它的部門。

西洋國家中，有許多種行政事務是不依附行政域區的。例如希特拉的德意志，全國劃分為十二個行政區域，各省設一行政首長（稱Statthalter）掌理普通行政。同時，德國又分為三十二個黨區（稱Gau），每一區有一個黨務首長（稱Gauleiter）主持該區的黨務。「希特拉青年團」（Hitler Jugend）又將全國分為二十三個團區；挺進軍（Sturmabteilung）又將全國分為二十一區等等。這些區域都是不相同的，其劃分是根據黨員，青年團員及挺進軍人數的分佈來劃定的，分佈有變動時隨時可以改劃。同時，工業、農業、教育等等的行政區域均不必與行政區域相同。政府可以根據全國的農業狀況將全國劃分為若干農業區，根據全國工業狀況來劃分工業區，根據全國的教育狀況來劃分教育區，在每一種區域中特設適當的機構管理區中那種行政事務。現在德國便是將全國劃分為十六個工業區，每區設置專管負責人員的。在我國國民政府初成立時，曾實行大學區制度，旋予廢止；最近教育部曾擬議劃分「師範區」的制度。這些辦法均是趨向於這種近代各國已極普遍的制度的，如能予以推廣，提倡此制的人認為是增加行政效能有利的方法。至於何種行政事務應依附現有的行政區域辦理，何種事務可以另行劃區辦理，原無一定的準則，當可視事務的性質與其發展的程度而為個別的規定。

九　省分等問題

以上三種改變省區的擬議，縮小省區，重劃省區，與在省區以外另行劃定特殊行政區域，如果實現了，均與省政機構有關。這是顯然的。行政院的省制問題研究委員會的報告書中，提出了二個極富有彈性的省政機構方案，對於現行省政機構有所改易，前面已略述其梗概。省區重行劃定固不必一定牽涉到省政機構的改易，但在這種大改革當中，省政機構自亦為其主要項目之一。如果特殊區域的辦法被採用了，省政府的職權自然減輕，其機構自亦不必與目前相同。因為這些根本問題現在還不曾在原則上有所決定，省政機構之應如何調整是沒有方法討論的。

本節所要討論的省政機構的問題是如何使得省政機構與省的行政事務悉相配合的方法。這種方法經提出的

共有兩種：第一，是每一省訂定一種特殊的組織法規的方法，第二，是省分等的方法。

首先我們將這兩種方法的根本出發點加以說明。英國一位學者曾說：「政府是推動一個社會公共事務的機構，它的性質因此須與它所要擔當的任務相稱。政府應如何組織繫於政府要做什麼事情。換言之，政治制度是要來適應社會需要的，因而必須切合社會的環境。」(註一三) 孫中山先生曾喻政府爲一架機器。凡此都足說明一種政治機構組織的方式，員額的多寡，均須與其事務的質與量相稱，正如一架機器的構造是根據於它所要做的工作。本着這個原則，我國的省區情形如是懸殊，因而它們的工作的質與量如此不相同，它的機構如何可以一致呢？這是一種意見理論上的根本出發點，由此而生的有兩種解決的方案。

第一個方案是在立法方面設法，由中央制定一部富有彈性的省政府組織法，然後由各省根據實際情形及其需要，個別的依法制定各種組織規程。這樣可以使得每一省的政府組織可以同它的實際情形完全配合。上文曾言，現行的省政府組織法多少已失卻了它的拘束力，現在各省的合署辦公施行細則事實上等於每一省有一部組織法規。但是因爲省政府組織法仍然是現行法，各省的施行細則內容幷差不很遠，故因地制宜的作用遠不曾盡量發揮。這個訂定各省個別組織規程的意見，不過是較目前的事實更進一步的辦法。(註一四)

第二個方案是做照縣的辦法，將省分爲若干等。本書後面將說我國的一千九百餘縣在從前是分爲三等的，縣各級組織綱要頒布則定爲三等至六等，其作用之一無非是鑒於全國各縣情形之歧異而爲適當的應付。省的情形既然如是其歧異（雖然不及縣與縣間相差之甚），爲什麼不可以分爲若干等，例如三等，以適應各省歧異的情形呢？上文屢屢提到行政院省制問題研究委員會建議的省政機構應採彈性的規定，甚至於說「省政府設置各廳處，其多寡及編制，視各省實際情形決定之。」這一個原則雖未明說省應分等，其作用卻與之相同。再看在民國六年，北京政府的教育部爲在各省設立教育廳，便直截了當將全國各省分爲大中小三等。(註一五)這更是一個極具體的省分等的辦法。現在主張將省分爲三等的意見的出發點與上述兩事是同出一轍的。

十　省長制問題

以上幾點改革的建議是關於省的區域的。此外還有一個聚訟紛紜而迄無法解決的問題便是省政府的組織應當採用獨任制的問題，亦即是省政府委員制的存廢問題。省政府組織採委員制本是國民政府成立後決定的。但決定不久便有人主張改變。首先主張改省政府為獨任制的官文書是民國二十年五月馬飲冰在國民會議的提案，他主張「修正省政府組織法，改委員制為省長制，并取消各廳，改為處或司，以整個省政府對外。」這個提案被審查會打消了。二十二年二月，中央四屆三中全會，中央委員石瑛等七人提議省政府委員制而改為省長制，結果經決議「原則通過，交政治會議詳細規定。」二十三年四月，四屆四中全會黃委員紹竑等六人又提議「省政府設省長一人，代表中央政府監督國家法令之執行，同時為全省最高長官，并監督所屬執行全省政務，」并且設副省長一人。會議結果「取消省政府委員制改為省長制之原則，業經第三次會議議決通過，應責成政治會議議定實行日期。」(註一六)由此三例可見省政府委員制之應取消，省長制之應設立，是已經最高權力機關原則上決定了的。

但是原則上雖經決定，政治會議卻不曾予以執行。在公文書中我們可以看到關於合議制的弊病的文字最說得透切的莫如下引一段。

重要省政，須經委員議決，不特輾轉躭延，有失敏捷之効，且會議頻繁，徒貽僨事之譏，而於頃刻之間，決其可否，非互相附和，以主管長官之意志為從違，即藉此扶持，以議案之通過為交換，主管廳長之取巧者，徒藉此為分謗卸責之具，主席反因會議而失監督之權。

這是極富有實際經驗的說法。然而改為省長制的原則卻仍未實施。這個原因是政府在經過考慮之後決定實行合署辦公制度，上文中已予詳述。合署辦公制度誠然是維持合議制的，但是它的實行的確加重了省政府主席的職權。在今日而言省制，我們與其感覺到省政府主席的權力太小，毋寧認定他的地位等於獨任制。這一點我

們在上文中已舉出許多事實予以說明。所以現在的省制，在形式上雖仍爲合議制，在精神上，在實質上卻早已是獨任制無疑了。現在不改制自有不必改制的原因。(註一七)

但是委員制縱然不改爲省長制，省政府內部的組織卻是時常在引起討論的一個題目。在過去許多人對於此點發表過具體改革的意見。有的人主張廢除省政府的各廳而改爲處或司（如國民會議馬飲冰氏的提案），用意是在將事權統一。　將委員長曾主張將省政府設廳的數目加以彈性的規定，設三廳或四廳，邊遠省份更應縮小規模。(註一八)後來內政部所擬的「改革省制具體方案」中也有具體的意見，不廢除各廳，但確定其爲「省政府之輔助機關，不應爲省政府之下級機關，」而分廳的方式則定爲政務、財政、教育、建設四廳，必要時添警務，土地兩廳。上述四屆四中全會黃委員紹竑的提案則認定省政府內應設總務，民政、財政三個「司，」和教育，建設兩個「廳」。(註一九)這種種建議在合署辦公制度實行後均被擱置了，雖則關於省制各省的當局還不斷有所建議，最普通的是將所有有關軍事的機構合併爲一個「軍事廳。」這個建議也尚未到實現的階段。

總而言之，在我國行政組織問題中，省制最多問題，因此亦最多建議，有的是根本的，如縮小省區，有的則是局部的。省在中國政治組織中究屬何地位，是地方行政的一級抑是行政院之行署，還在討論之中，也是此一問題所以迄無具體解決方案的理由。我們此時正在一個根本變革的過程當中，故只有將其問題指出，而將各種解決方案提出討論，將來究取何途徑此時是無從預測的。

(註一)民國三十一年年初，行政院與軍事委員會會銜通令一個限制用令的辦法，相當嚴格地限制機關部隊對縣政府用令。

(註二)民國三十二年間國民政府公布一種省保安司令部組織條例，內容即是如此。

(註三)三十一年五屆十中全會「調整省縣機構確定權責範圍簡化業務程序以增進行政效率案。」

(註四)戰區經濟委員會曾受到許多批評，有主張根本裁撤者，有主張改爲在戰區司令部內設經濟作戰處者。後一意見瞬被採用。

(註五)區會之設置並不普遍，每一區會之設立均係經中央指定的，故非通案。

(註六)最初主張縮小省區的是康有爲，他認爲我國的省制是「棄萬里國棄五萬萬民的鉅蠹大賊，」所以在戊戌上奏時力主「權以一道爲行政至大之區，而少須後時，改道存府。」戊戌政變後他仍然主張縮小省區，著有「官制議」和「裁行省議，」以爲鼓吹，民國二年，康有

辭內閣的大政方針宣言中也有「行政區域太大，政無下逮，且監督官層級太多，則親民之官愈無從舉其職，元明清之治，所以不及前代，職此之由，今擬仿漢宋之治，改定地方行政爲兩級，以道爲第一級，以縣爲第二級。」但這個主張被袁世凱所召集的政治會議否決了。後來段祺瑞時代的內務部曾發表「改劃全國行政區域意見書，」主張將本部十八省及新疆一省分劃爲四十七省，其餘則不改劃。國民政府成立後，民國十九年四中全會中央委員伍朝樞曾提出「縮小省區案，」胡漢民陳銘樞曾提出「改定省行政區域原則案，」經交付政治組合併審查後，決議如下：「省區重行劃定，幷酌量縮小，其如何劃分，及其實施辦法，交由中央政治會議組織專門委員會，詳細研究，擬具方案，經中常會，以便提交全國代表大會或國民會議決定之。」四中全會宣言提到此兩案說：「此一決議，將爲元明以來行政上最大之改革，而於地方自治之發展，中央指揮之靈活，及國家統一之保障，必有最顯著之影響。」民國二十年內政部曾擬劃分全國爲六十九省九市。民國二十九年中央五屆六中全會彭委員學沛又有「決定即行縮小省區案」之提出，亦均在政府研究考慮中。

（註七）這個委員會是根據國防最高委員會中的設計項目而來的，行政院指派政務處長蔣廷黻爲主任委員，幷延聘地理專家胡煥庸擔任設計。胡氏私人的意見見其所著「縮小省區的具體方案，」載在新評論，第一卷第一期。

（註八）以上兩文件均未經正式發表。此外國民參政會的「川康建設方案」也主張將四川劃分爲四省。其它討論的文字甚多，有贊成者，有反對者。比較具體的一個方案是劳貞一所擬的，只限於十八省，見「論縮小省區，」新經濟，第六卷第七期。

（註九）見該委員會之報告書第一部。

（註一〇）人民對於省市縣政府劃分各種行政區劃而表示異議因而呈請中央政府主持的事例極多，可見行政區劃是極具有保守性的。

（註一一）此一觀念國人尙少注意，是作者提出的，見陳之邁，「行政組織與管理單位的區劃」，新經濟，第五卷第十二期。

（註一二）周亞衛，「軍區制原則稿案」，未發表。

（註一三）Sir Alfred Zimmern, 'The Prospects of Democracy' p. 317.

（註一四）參看陳之邁，「省制改革的一端」，今日評論，第一卷，第二期。

（註一五）當時計入大省的有直隸（河北），奉天（遼寧），江蘇、浙江、四川、廣東、山東、湖北、河南；計入中省的有江西、湖南、陝西、山西、吉林、福建、安徽、雲南；計入小省的有黑龍江、甘肅、貴州、廣西、新疆。

（註一六）以上均見陳柏心，中國的地方制度及其改革，頁一九八至二〇〇。

（註一七）陳柏心，前書，頁二〇五以後對於這個問題有極具體的討論及建議。他認爲我們「如將一切弊病完全歸咎於委員會制度的本身，未免太抹煞事實。委員制的歷史甚短，在此時期以前，省組織都是採單一制的（即所謂獨任制），但屬數當時的流弊或更甚於今日。」他又引傅斯年氏在天津大公報一篇論文中的一段話：「我以爲目前地方政治之不濟，與其歸罪於制度，毋寧歸罪於人選。省主席縣長之人選若得當，更好的制度下固然更好，在目前的制度下也還有很多事可做；若不得當，如一省之長永是由不能干城國家之武人充任，縣長都是由護兵馬弁無賴腐官爲之，在現在的制度下固然好不了，在加權的制度下更容易把事弄壞。擇人難而改制易，或者這就是現在不願用人而注意

在改制的原因罷。」

（註一八）二十一年十二月向第二次全國內政會議所提的「修改地方行政機關組織案」，此案討論的結果是送由內政部轉送立法院的核修正。

（註一九）同註（一六）

第四十章　省的地位

民國三十年，我國財政收支系統有一度重大的改變，分成國家與自治兩大系統，所謂國家收支系統包括中央與省在內，所謂自治系統指縣市而言，在前文中我們已屢屢提及。自從這個改革以後，省在整個行政系統中的地位成爲一個頗難確定的問題。但是省的地位究在何處本來是一個有長久歷史的問題，三十年的改革不過是使其益趨尖銳化而已。關於省制的沿革，上文中已略有述說；現在再就省的地位分段加以剖析，以爲瞭解現狀之助。

一　聯邦制度的條件

在各國政治制度中本有聯邦與單一國家之分。我國歷代的政治制度在理論上無疑的是一個單一國家。在歷史上若干時期中，中央的政權失墜，地方的勢力澎漲，這種現象在過去雖曾三番兩次形成，不過這只是單一國家的一種病態，不能遽認其爲聯邦的形態，更說不上成爲聯邦的制度。君主專制政體雖然不是與聯邦制度絕不相容的（例如第一次世界大戰前的德意志帝國便是一個君主專制的聯邦國家，）但聯邦制度是一種具有其顯明特色的政治制度，不具備這種顯明特色的卽不能被認爲聯邦制度。中央政權之失墜與地方勢力的跋扈絕對不能被認爲聯邦制度是無足置疑的。

過去有的人認爲聯邦制度與國家的統一是相互對立的。這種觀察也是錯誤的。美國和瑞士都是聯邦國家，但我們不能說它們不是統一的國家。聯邦國家相反的政治形態是單一國家，而不是統一國家。統一國家的反面不是聯邦國家而是不統一的國家，而所謂不統一的國家便是中央政權失墜，地方勢力形成割據局面的國家。聯邦國家的各邦不是割據一方以與中央政府抗衡的，中央政府與各邦政府的權責是由根本大法予以明確的規定

的，一切以根本大法的依據以行使其法定的職權的。地方割據是一種所謂亂世，在亂世之中根本談不到什麼法律，一切均取決於武力的消長。因此聯邦國家與不統一的國家是根本兩件事情。一個國家不幸而有了地方割據局面，因而認爲它便具備了實行聯邦制度的基礎，是一種不可通的議論。

過去還有的人認爲一個國家的疆域遼闊，交通梗塞，各地方的情形不同，它最適宜的政治制度便是聯邦制度。這也是似是而非的一種看法。現代的聯邦國家，如美國或蘇聯，固然是疆域極大的國家，但面積狹隘的聯邦國家也所在多有，瑞士便是一個顯明之例。其實西洋史乘中，在美國聯邦制度確立以前，所有的聯邦國家都是面積不大的國家。英國史家弗利門（E. A. Freeman）在美國南北戰爭之時根據歷史的前例預料美國聯邦制度的解體，因爲他認定聯邦制度在面積遼闊的國家是不能成功的。同時，美國是一個現代交通最發達的國家，它雖然面積極大，人口的來源極爲複雜，它各部份的情形是比較上最一致的。由此可見上述的看法，在表面上似乎言之成理，在實際上卻缺乏事實的根據。同時，更有一種看法以爲聯邦國家之形成必定以各邦之存在爲其先決條件，先有了各邦然後才能有聯邦。這種看法也未必盡然。墨西哥便是由單一國家改成聯邦國家的。基於以上各點，可以看出一個聯邦國家的締造初無必備的條件，一切僅視環境的情形及締造者的意志而定。我們將本着這種觀點來回顧我國近年來的政治歷史，藉爲研究省在行政系統中地位之研究的背景。

二　清末民初的聯邦制度思想（註一）

聯邦的思想在我國近百年的歷史中曾有一度極爲風行。晚清維新運動之時，無論是立憲和革命兩派的領導人都有將中國締造爲一個聯邦國家的意志。立憲派的領導者梁啓超氏，在其所著的盧梭學案中結尾時認爲：

> 我中國……民間自治之風最盛，誠能博采文明各國地方之制，省省府府，州州縣縣……各爲團體，因其地宜以立法律，從其民欲以施政令……其路爲最近而其事爲最易……

革命派的報紙民報也說：（註二）

共和政治也，聯邦政體也，非吾黨日以爲建設新中國無上之宗旨乎？使吾黨之目的而達，則中國之政體，將變爲法國之共和，美國之聯邦……

由此可見在當時將中國建立爲一個聯邦國家的思想實至爲普遍。至辛亥革命時，這種思想遂進而見諸實際行動。

在山東省宣布獨立時，省的諮議局向清廷提出八項要求，其中第五條規定「憲法須註明中國爲聯邦政體」；第六條規定「外官制地方稅皆由本省自定，政府不得干涉」；第七條規定「諮議局章程爲本省憲法，得自由改定之；」第八條規定「本省有練兵保衞之自由。」（註三）革命臨時政府之成立，是以省區爲單位的，各省選派來議定臨時政府組織大綱的人數雖不相等，但每省卻只有一票，顯具聯邦制度的色彩。同時更明白地宣言「美利堅合衆國之制當爲吾國他日之模範。」後來臨時政府成立後，各方面的思想漸漸趨於中央集權，臨時約法所採的便非復美國的而爲法國的制度了。

在袁世凱大權獨攬，各省均爲北洋軍閥的卵翼所宰制的時候，一部份人士遂又思憑藉聯邦的理論來削弱袁世凱的大權。這時的聯邦思想是所謂聯省自治運動，其具體的意義，據史家李劍農的解釋，共有兩方面：（註四）

第一，是容許各省自治，由各省自己制定一種省憲（或名自治根本法）依照省憲自組省政府，統治本省；在省憲範圍以內，非但可以免去中央的干涉，便是省與省之間，也可以免去侵略的糾紛；甚麼大雲南主義。大廣西主義，都應該收拾起來。第二，是由各省選派代表，組織聯省會議，制定一種聯省憲法，以完成國家的統一——就是確定中國全部的組織爲聯邦制的組織；如此既可以解決南北護法的爭議，又可以將國家事權劃清界限，藉此把軍事權收歸中央，免去軍閥割據之弊。

這種聯省自治運動倡議以後獲得了許多贊助的人，湖南、四川、雲南、貴州、廣西、浙江等省的當局也相繼擁護這種主張，湖南與浙江幷且費了許多氣力完成了省的憲法，廣東及四川也正式起草省憲，一時頗爲風

行，但擾攘多時，也沒有多少成効，而中國國民黨則是反對這個辦法的（註五）

聯邦制度的採行，初不能只由各省自行制定憲法。最重要的仍是要在國家的憲法中將聯邦制度規定下來。因此當時主張聯省自治最出力的湖南省長趙恆惕便主張在憲法上明確地規定聯邦制度。在趙氏上曹錕吳佩孚的「商權國是書」中，即明白宣稱：「在聯邦制之下，則於憲法上將國家各項事權，一部畀予中央，一部畀予地方，是即流俗之所謂聯省自治。」（註六）在當時的國會討論憲法的過程中，這個聯邦制度的問題構成了爭辯的中心問題之一。民國六年國會解散之時，中華民國憲法案還有一部份未曾經過二讀會的程序，其中最重要的便是關於地方制度的部份。國會恢復後首先提出的也便是這個問題。當時有一部份主張聯邦制度，因此而主張省制應於憲法中予以規定；反對聯邦制度的人則認為省制毋須入憲。第一種主張是最後勝利了，所以十二年十月十日的中華民國憲法中有「國權」與「地方制度」兩章，規定中央事權與地方事權均經憲法明白列舉，地方事權的範圍不能由中央的普通法律或命令增減，并規定省得自行制定省自治法。凡此均是聯邦制度的根本條件，聯邦論者在這一次的爭辯中獲得了勝利。但是這部憲法不久便被段祺瑞推翻，聯邦制在中國始終未獲實行，即各省的省憲法也經過幾年的擾擾攘攘而次第歸於消滅。在理論上中國仍然是一個單一國家。（註七）

三　均權原則

國民政府成立後尚不曾頒布一種憲法，在訓政時期中訓政時期約法是國家的根本法。於此法第六章中，曾將「中央與地方之權限」予以規定，其第五十九條說：「中央與地方之權限，依建國大綱第十七條之規定，採均權制度。」何謂均權制度呢？建國大綱有三條條文是有關係的：

十六、凡一省全數之縣皆達完全自治者則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長為本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十七、在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡事務有全國一致性質者，劃歸中央，有因地制宜之

性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。

十八、縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

由這個簡單的規定，不易看出均權制度的具體內容，孫中山先生在「就非常大總統職宣言」，「北上宣言」等文獻中，雖提倡各省「自定省憲法，自選省長，」但是均權制度實不能使指爲聯邦制度。這一種說法有三種理由。第一，在關於均權制度的解釋中，說「縣爲自治之單位」，未說省爲自治之單位，省只是「立於中央與縣之間以收聯絡之效」的一個層級，故非自治單位。此點在三十二年幷曾經中央在正式文件中明確的指出。地方自治不是聯邦制度的一個特色是很顯然的，單一的國家一樣的可以行地方自治。美國是聯邦國家，同時也行地方自治，英國也是行地方自治的，但英國顯爲單一國家而非聯邦國家。第二，省長在憲政時期雖是民選的，與聯邦的美國各邦的邦長相同，而與行單一制度的法國第三共和國各郡(département)的郡長(préfet)之由中央政府任命者不同，但是省長僅爲「本省自治之監督」，其意卽爲監督省內各自治單位的縣之自治，而不是實行省單位的自治。可見省與聯邦的邦地位不能相提幷論。第三，此處沒有關於省憲的規定。(註八)

建國大綱的種種規定是指將來憲政時期的制度而言的。在訓政時期沒有一個省的各縣是「達完全自治者」，因此也沒有一個省設有國民代表會(註九)更無一省的省長是選舉的。此外建國大綱所提到的均權制度，本來是在憲政時期內才實行的，但是在訓政時期卽已開始。這一點在訓政時期約法第五十九條「中央與地方權限……採均權制度」，的規定中可以看得出來。所以在訓政時期中也是實行均權制度的。關於這個重要問題，孫中山先生曾如此說過：(註一〇)

> 夫所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜分歧，此權之宜屬於中央者也；教育衞生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又

宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，此固宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方，彼漫然主張中央集權或地方分權或聯省自治者，動輒曰某採概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？……要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以本身爲依歸，事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬之地方，易地域之分類，而爲科學的分類，斯爲得之，此乃近世政治學者以已知已行，初無俟聚訟爲也。

這是中山先生關於均權制度最詳明的剖析。（注一二）

民國二十年的訓政時期約法，在上文已經說過，認定在訓政時期中央與地方的關係也採均權制度。但是約法中對於此點，雖有所規定，卻語焉不詳，茲將有關條文錄後，以爲參考。

第六十條　各地方於其事權範圍內，得制度地方法規，但與中央法規抵觸者無效。

第六十一條　中央與地方課稅之劃分，以法律定之。

第六十二條　中央對於各地方課稅，爲免除左列各款之弊害，以法律限制之；

一、妨害社會公共利益；

二、妨害中央收入之來源；

三、妨害交通；

四、爲一地方之利益對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅；

五、各地方之物品通過稅。

第六十三條　工商業之專利，專賣，特許權屬於中央。

第六十四條　凡一省達到憲政開始時期，中央及地方權限應依建國大綱以法律詳細定之。

民國二十三年十二月，四屆五中全會對於這個中央與地方權責的劃分有一個側重要的指示。五中全會通過

個議案其題爲「劃分中央與地方權責之綱領案。」這部文獻是中央與地方（指省而言）權責劃分的根本規定。五中全會的提案包括五項原則，說明是根據均權制度而擬定：

（一）關於法制，中央祇宜規定原則大綱，其實施辦法及詳密條理，則由各省市自行釐定。

（二）關於用人任命之權，固操之中央，而人選則由各地方長官就有法定資格者選擇保薦，任期以三年爲原則，任期中無故不得免職，任滿成績優良者，予以連任。

（三）關於地方行政及經濟設施，應由地方斟酌實情，擬定計劃，編製預算，呈請中央核定施行。中央但按其程期，考其成績，不過事干涉。

（四）關於中央與地方之財政，應明確劃分，兩不干預，其地方財政確有不足者，由中央酌予補助。

（五）關於國防及地方兵警之區別，應確定標準，地方兵警編制數額，須由中央核定，訓練調遣之權，概屬地方長官，購買武器應呈請中央代爲購訂。

二十四年三月間，中央政治會議，根據於上述的五項原則，制定了一種「中央地方劃分權責之綱領」，共有六項三十二款，對於上述的原則爲更具體的規定。（註一二）這兩部規定是根據於當時國內政治情況而制定的。那時有若干省市抗不執行中央政府的法令，故有這兩種規定，初不能認此爲中央與地方的關係，或說是均權制度的一種具體的規定。現在這種政治情況早已事過境遷，故也早已失卻了時效，只具歷史上的價值而已。

總而言之，我國中央與地方的關係，無論是在憲政抑在訓政時期，均以　孫中山先生所倡說的均權原則爲依歸。但均權制度在　孫先生的遺著中，只有理論上的，原則上的指示，其具體的內容尙無明確的規定。訓政時期開始以後，政府對於均權原則雖有若干文獻可資參考，但始終幷未至完全具體的階段。這也是實際情形所不能容許的。美國是一個聯邦國家，聯邦政府的權限明白枚舉於憲法之中，而尙且須經大理院不斷的解釋，方能在一時確定某種權力的限度。我國現在沒有正式的憲法，卽有之亦不列舉中央或地方政府之權力及其範圍，故詳細的列舉現在自是不可能的。因爲法律的規定是如此的，我們如欲希望在這個方向來研究均權制度的精義，

或更精確地明瞭省的地位在目前是不可能的。

四　省的法律地位

關於省的地位我們更可以從純法律的觀點來分析，所謂純法律的分析是從法律上研究省的地位，其中一個要點是省是否具備法人的資格。我們固不能說如果省具備了法人的資格，它便等同聯邦中之各邦（單一國家的地方區域亦可具備法人的資格，例如法國的郡），但是從省之具備法人資格與否一點上我們也可以看出省的地位的一端。關於這個問題，學者的見解雖不一致，但據最可靠的意見則認爲我國的省在當前的法律規定上實不具法人的資格。沈乃正教授根據我國現行法律，如訓政時期約法，省政府組織法，民法，司法院統一法令解釋，以及最高法院及行政法院的判例，研究這個問題，而獲得的結論是：（註一三）

我國法院皆視省政府爲國家之代表官署。至於以省政府爲法人者，則遍查前大理院，平政院，及現時最高法院之判例，無一可爲佐證。卽暗示其爲法人之語句亦不可得。是以吾人可斷言曰：今日省地方政府，無獨立人格，均非法人。其法律上之地位，僅爲國家法人之代表官署而已。

省政府既非法人，同時它也不具有任何的自治權。從法律上研究，沈乃正教授認爲：

現行法律中，省之自治，顯不存在。訓政時期約法第七十八條，及修正省政府組織法之全部條文中，絕無省自治權之設定。是以省之重要官吏，法定均由中央任命之，省之權限僅曰「綜理全省政務」，而無官治行政與自治行政之分……自治權且闕缺如，則「憲法自治權」之不存在，更不待言。

由此而見我國現在的省的地位是沒有自治權的，因此中國現在是一個單一國家、并且是一個中央集權的國家。這從純法律的研究上是不可改變的結論。但是省政府在中央集權的原則下卻享有所謂地方官治權，因爲它能「依中央法令綜理全省政務」，（註一四）其範圍極爲廣泛，除了外交、軍事、司法及國家財政事項之外，其它政府所具有的職權莫不可由省政府運用，其唯一的限制便是不能抵觸中央的法令。然而這一個限制卻異常重

要，因爲依照近年來的事實看來，中央的法令顯明的趨勢是日趨繁賾，所規定的事項亦日漸廣漠，故省政府的自由裁量權亦因之而益趨狹隘。這也便是說，近年來的趨勢是使得中央集權的程度日益加深。我國政治史上地方權力的擴張是國家致亂的一個主要原因，中央對省權力的加重自是一種進步。

五　近年來的變遷

抗戰期間，中央與地方關係也有重要的改進。第一，是在民國二十八年九月，國民政府明令公布縣各級組織綱要，確定了以縣爲單位的地方自治的基礎。關於縣地方自治所有的一切，本書後面自當有所述說。此處所要提出的是因爲縣地方自治的推行，許多事務均列爲自治事務，縣具備了法人的資格，有了獨立的財源，省的地位自然不得不因之而有所改變。省不是一個自治的單位，省政府不過是監督縣地方自治的機關。同時，縣有了獨立財源以後，省的財源遂因之而減小，它支配的權力因此而削弱。而從前許多可以由省辦理的事情現在也改由縣來辦理。凡此均爲極重要的興革，應留待解說了縣地方自治的意義後再行剖析。

第二，是在民國二十九年間，中央政府決定在各省成立省臨時參議會，將來將要成立正式的省參議會。具有省的民意機關本來不一定表示省便取得了自治權，但民意機關之存在究爲自治權的一種條件。抗戰期間這一措施，至少在理論上，是增加了省的單位性的一種表現，而係與中央集權的趨勢相反的。關於省的民意機關後面再當詳說。

抗戰期間關於省制最富有根本性的改進是上文已屢屢提到的財政收支系統的改革。這次改革的根本意義是將財政收支系統分爲兩個，一個是國家收支系統，包括中央政府及省政府的預算，一個是自治收支系統，包括縣市政府及鄉鎮的預算。從此以後，省已經沒有獨立的收入，不能成立個別的預算。(註一五)在這種場合下，省政府不但不像聯邦中的各邦，本身亦絕無自治權。這個趨勢說明了上述今日中央集權的趨勢，且爲此一趨勢中最前進的一步。此一改革和地方自治的切實推行使得省的地位的問題更須明白確定。

六　改革的意見

省的地位的問題可以從許多方面來觀察，各方面的意見亦殊不同。民國三十年財政收支系統改訂以後，中央有意根據當前的事實及需要修正現行的省政府組織法。五屆九中全會「對於政治報告之決議案」中有一段說：

年來中央機關，因業務劃分之故，增加主管單位甚多，因之每將省縣原有機關業務，另行劃出，自成系統。自田賦收歸中央，及財政收支系統劃分後，省之權責地位已有重加整理必要，否則人力物力，難免浪費，且指揮不便，監督難周，影響行政効率，殊非淺鮮。故現行省政府組織，應重新厘定，務使權責分明，指揮靈活，以收指臂相使之効。

五屆十中全會，蔣總裁復交議「調整省縣機構，確定權責範圍，簡化業務程序，以增進行政効率案」，提議「關於省政府在制度與業務上之改善」，應作「省政府制度之根本確定」，而其步驟則爲「省政府之法律地位與權責，應交由國防最高委員會，根據建國大綱之原則，及現實之需要，明確規定，幷將省政府組織法重新修正施行。」這是近年來確定省的地位的一個主要動機，雖則現在還沒有作最後的決定。

關於省的地位問題，現在有幾種不同的意見。一種意見以爲依據孫中山先生「就任非常大總統宣言」，「北上宣言」，「建國大綱宣言」幾部文獻，省應當是自治團體，「省的性質和地位，將來在憲政開始實施以後，應是一個以監督指導和統籌各縣地方自治爲主要任務的上級自治團體，而在目前在各省內全數之縣未皆達完全自治以前，則省應當是國家行政組織中之上級地方行政組織。」（注一六）這種意見，關於目前的看法，即以省爲「國家行政組織中之上級地方行政組織」一點是有相當理由的；關於將來以省爲「上級自治團體」一點，則似乎與中國地方政制建立的實際需要及當前中央的政策趨勢均不相符。二十五年五月五日國民政府所宣布的中華民國憲法草案規定「省設省政府，執行中央法令，及監督地方自治」，「省政府設省長一人，

任期三年，由中央政府任免之。」(註一七)此處不但沒有明說省的自治，省的憲法，并且明白規定省長由中央政府任免，而非由省的人民或省的人民代表機關選舉。可見即在憲政開始實施以後，依此草案，省亦非一自治團體。這種以省爲自治團體的觀察在國民政府成立以前頗爲風行，十七年以後即已成過去，此時實無再予舊案重提的必要。

另外一種意見以爲省不但不是自治團體，而且只是中央政府設在地方的「行署」。這個觀點在財政收支系統改訂後頗爲盛行，大有成爲事實的可能。在中央一件重要的正式意見書上我們看到一個原則，即「確定省政府之法律地位爲行政院在省之行署」，其理由是建國大綱既然明白規定「縣爲自治單位」，「則省自非一自治單位」。同時，省亦非地方行政之一級，其理由是：

> 省在行政上之機能，爲聯絡中央與縣，其聯絡之方式，則爲執行中央法令，監督地方自治(建國大綱之第十六)，準此則省自非一行政主體，此義自財政收支系統實施綱要頒行後而愈明……財政爲行政權中最主要之因素，省在財政收支系統中，既不能自成一單位，則在行政上自亦不能獨立成爲一級……省既非一自治單位，又非地方行政之一級，則省與中央自爲一體，省政府實爲中央政府之派出機關，即所謂行署。不過問題所在，省政府究爲國民政府在省之行署，抑爲行政院在省之行署，則尚有待於闡釋。依據五權憲法之規定，國民政府係由行政、立法、司法、考試、監察五院組織而成。省既非自治團體，自無立法權；考試院在地方有銓敍處之設置，自成一系統，監察院在地方有監察使署之設置，又自成一系統，皆與省政府無涉，省政府所代表者，僅爲一行政院，故省政府實爲行政院在省之一行署，(其任務爲)執行中央法令及監督地方自治。

此爲省應爲「行政院在省之行署」一說最重要的論據。此外執同一說法者爲數頗多。例如吳鼎昌氏說：

> 省制應如何改進，爲民國以來一大問題。議論雖多，迄未解決。近中央頒布縣各級組織綱要第一條明定縣爲地方自治單位。雖於省地位如何，並未言及，然省非地方自治單位，則已確定。又於第七條規定縣府縣

長之職權如下：（一）受省政府之監督，辦理全縣自治事項。（二）受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。此二款雖係規定縣府職權之條文，然因其關聯，省府職權亦可爲必然之演繹解釋：（一）省政府爲監督縣自治行政機關；（二）省政府爲指揮縣執行中央委辦事項機關；（三）省政府爲指揮縣執行省委辦事項機關……省政府地位頗不單純，既非地方自治行政單位，又非中央行政機關，一方爲自治行政之總滙，施行監督之權，一方爲中央行政之代表，施行指揮之權，更可頒行一省地方單行法令指揮執行之也。徵諸各國地方行政組織，頗少比擬……然細考之，實與前清行省制度，無大差異，所不同者僅縣行政改爲自治行政耳。然在縣長未得實行民選以前，地方行政系統暨中央關係，與所謂「行省制度」，殊無區別。故根據法令解釋，參照地方事實，似仍宜仿照行省制度，確定其地位爲中央政府在地方設立之行政監督指揮機關，但賦予若干特權耳。（註一八）

這又是主張省政府應爲行署的一個論據，雖則「行署」這個名辭未被吳氏採用，而所舉的理由與上引的意見書的理由亦不大相同。這兩種論據同時亦均不採省爲自治團體的主張。

七　省爲行政之一級

省政府應當爲地方行政之一級亦有其論據。上面所引憲法學案雖然沒有明白寫出省政府是地方行政的一級，但說省政府「執行中央法令及監督地方自治」，它不是自治團體固甚明瞭，它不是行政院的行署似亦相當清楚。省政府之應爲地方行政之一級的論點有幾項重要的理由。第一，中國的政府組織現在是三級制，即中央政府爲一級，省政府爲一級，縣政府又爲一級。在現行法律中，如訓政時期約法，用「政府」這個名辭的有三處：一爲國民政府，一爲省政府，一爲縣政府。國民政府即是中央政府，地方則爲省及縣政府。此外，約法以及其它法律上再不用「政府」這個名辭。（市政府是與省或縣政府同級的。）省與縣間的行政督察專員公署，縣以下的鄉鎮公所，均以機關爲其名稱，沒有用「政府」的字樣。這是很明顯的三級制。反過來說，若果現在

認定省政府是行政院的行署，按之行署之義，「省政府實爲中央政府之派出機關」，地位與中央的行政院平行，有如縣以下的區署與縣府平行一樣，則不但在省的行政組織不宜再用「政府」的名稱，而易以「省政委員會」一類的名稱，卽上述的三級制也應予以打破，而成中央及縣的兩級。以中國面積之遼闊，各地情形之懸殊，似乎頗不相宜。

第二，在「行政三聯制大綱」內，蔣委員長曾提出「分級負責」的原則。此處所謂「級」是指中央，省，縣三級政府而言的。蔣委員長的意思是使得這三級政府充分表現其完整性，或稱「行政統一性」，每一層級自成一個整體。例如行政院是由各部會署組成的，自成一級；省政府是由各廳處局組成的，縣政府是由各科室組成的，各自成爲一級，每一層級有其完整性，不容分裂剖割。如此辦理可以使每一級有一「整個行政計劃的出現」，使每一級的長官「負完全的責任」，在實施考核時，亦採「分級考核」制，不零零碎碎的施行考核。(註一九)這個「分級負責」及「分級負責」制度最足以表現現行制度的三級制的精神，蔣委員長所提倡的「省府合署辦公」及「縣府裁局改科」制度均是貫徹此一宗旨的，在「行政三聯制大綱」中蔣委員長闡釋甚詳。若果我們不以省政府爲行政上的一級，則分級負責制度則只有中央與縣的二級，不但與現在的建制原則(三級制)不相符，以中國面積之大，縣的數目多至一千九百五十餘單位，自亦有其不便，故事實上必須假手於省政府，如是則又具有三級制的精神，實不如直截了當維持三級制爲宜。

八　行政院與各省政府的關係

照現在的事實而言，我國在制度上還有一個很大的特點。論政制者往往極端注意到中央與地方的關係，因爲此種關係實爲一個國家政治組織上一個重點。在我國目前的情形，縣爲自治單位，亦爲地方行政的基本區域，甚爲顯明。但是中央政府與各省政府的關係則頗爲奇特。我國的中央政府是國民政府，由五院組成。行政院則爲「國民政府最高行政機關。」此在民國二十年至三十二年間，國民政府不負實際政治責任，行政院的地

位重要，由其直接指揮監督全國的行政，負實際責任。三十二年後此制改變，行政院對國民政府主席負責，行政院遂秉承國民政府主席之命指揮監督全國的行政。此中並沒有多少困難，因爲行政院負實際責任，抑秉承國民政府主席之命指揮監督全國的行政，可以認爲是「中央政府」內部的程序的問題，指揮監督之權事實上在行政院抑在國民政府從被指揮監督者看來是沒有多少分別的，它們只是受中央政府的指揮監督而已，三十二年改制之前後初無二致。所成問題的僅爲依照現在的公文程式條例，除了行政院外，立法、司法、考試，監察各院也可以向省市政府下命令，似乎說不過去，因爲省市政府是純粹的行政層級，何以要受行政院以外各院的指揮監督實有疑問，正如行政院不便向監察院在各地所設的監察使署指揮監督一樣。然而在事實上這種事例甚少，故亦無關宏旨。

眞正的癥結在行政院與各省政府的關係，上文我們曾一再說明，所謂行政院是由各部各委員會組成的，現在的問題是行政院，各部會與省政府的關係。爲了解它們之間的關係，不妨從公文程式的觀點來分析。行政院的各部會雖是行政院的組成機關，但是在公文上各部會對於行政院是上「呈文」的，行政院對於他們是用「命令」的。預算法上規定行政院是「第一級主管機關」，各部會是「第二級主管機關。」行政院因此是各部會的上級機關。行政院既然由各部會組成，何以又成爲它們的上級機關呢？一種解答是行政院雖然是由各部會組成的，但行政院院長卻爲各部會長官的「上司」，故用呈文。我國的行政院院長與各部會長的關係不像英國的首相與各部大臣的關係，不是拉丁文所謂 primus inter pares 。這種解釋固言之成理，但事實上則各部會的呈文中，固有用「謹呈院長」方式的，卻也有用「謹呈行政院」的方式的。另一種解答是各部會的上級機關是行政院會議，但此說殊不可通，因爲行政院會議有其一定的職權，並非一切案件均提出會議，大多數的案件是由院長（以祕書長政務處長的協助）批定的。行政院與各部會的關係因此頗不易於解釋，似乎沒有完全滿意的答案，不過現在的事實很明白，即行政院現在是各部會的上級機關。

在公文程式上，行政院可以向各部會用命令，也可以向各省政府用命令。行政院向各縣政府行文，必定由

省政府轉令；國民政府向省政府行文，必定由行政院轉令；但是行政院向省政府行文不必由有關部會轉行，各部會是不能向各省政府用「命令」的，他們之間的行文一律用「咨」或「公函」，所以表示他們是「平行機關」而非上下級機關。戰時國家總預算編審辦法規定各部會與各省政府同為「第二級主管機關」。現在各部會署的組織法都有條文規定它們與省政府的關係，但條文的規定的方式又視其地位而有不同。第一，各部的組織法規定它們「對於地方最高級行政長官執行本部事務有指示監督之責。」此處特別應當注意的是法律上沒有說各部有「指揮監督之權」而只有「指示監督之責。」這兩種用語間的區別之重要似乎無待申說。同時各部的組織法又均規定各部「就主管事務，對於各高級長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之。」由此亦可見各部是不能直接停止或撤銷各省政府的命令或處分的。而且它們所能請求停止或撤銷的命令或處分也只以「違背法令或逾越權限者」為限。換言之，各部對於各省政府實無政策指示之可能。在各部的組織法中只有外交部特別。外交部組織法第三條規定「外交部就主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限或因對外關係認為必要時，提經行政院會議議決後，停止或撤銷之；但有緊急情形者，得呈請行政院院長先行令飭停止該命令或處分之執行。」但此種規定也幷有使外交部可以對各省政府用命令。第二，行政院原是由各部及各委員會組成的，但是現在行政院所設的三個委員會，只有振濟委員會在其組織法上與各部相同，有對於各省政府「指示監督之責」；其它蒙藏委員會及僑務委員會的組織法對於此事均無規定。第三，現在行政院的衛生及地政兩署的組織法規定該署等對於省政府「有指導扶助之責」，與各部及振濟委員會又復不同。蒙藏僑務兩委員會無此責任是因為他們行政的對象是特殊的，沒有對一般省政府指示監督的必要。衛生地政兩署只有「指導扶助之責」是因為署的地位較次於部會，未便與部會相同，因為署幷非行政院組成的機關，可於行政院組織法第一條中見之。凡此規定均可見行政院的各部會現在對於省政府只有「指示監督之責」而無「指揮監督之權」，各部會如欲向省政府有所指揮必須呈請行政院為之，行政院可以照其所請辦理命令省政府遵照，或不准其所請，或變更其內容，各部會既為下級機關，

只有遵照行政院的意旨。

爲什麼行政院的各部會不能對各省政府指揮監督呢？表面上的原因是因爲在「行政系統」上各部會與各省政府是平行機關。更進一步分析則是行政院是中央政府的一個層級，各部會是這個層級的組成機關，依照「分級負責」的原則，爲維持其「完整性」或「行政的統一性」，各部會實不宜個別指揮監督各省政府。我們更可以說，在被指揮監督的省政府而言，他們自然歡迎這個辦法，因爲行政工作頭緒紛繁，如果各部會各就其主管指揮監督各省政府，則不免政出多門，甚而彼此衝突矛盾，無所適從，故發佈命令應由行政院統一爲之。這種建制的用意正與省府合署辦公的原則同出一轍。至於各部會署對於行政院爲下級機關一點正所以便利行政院的統籌，且此亦爲「中央政府」的內部程序問題，與中央與地方關係初無必然的關係。

關於此問題，還有三點應附帶述說。第一，各部會署雖然不能對省政府用命令，它們卻可在事務上隨時以咨或公函與各省政府洽商辦理，初無事事請求行政院用令的必要。第二，現在行政院在工作上必定事事設法徵求各主管部會署的意見，省政府有所請示，或提出行政院會議討論，或先交主管部會署核議，或召集它們開會審查，再由院長作最後的決定，各主管部會署儘有參加意見的機會，行政院亦例必將決定的情形通知各主管部會署。第三，現在在每一部門的行政工作中，各省政府均設有主辦的機構及人員。現在各部會署爲避免請求行政院核准起見，往往直接命令省政府內部的機構，例如由社會部命令省社會處，糧食部命令糧政局。近年來且有逕行認定省級的行政機構爲中央部會直屬的機構，而直接用命令之例，各省的田賦管理處卽是財政部的直屬機關。此種情形有恢復民國初年教育行政等制度的趨勢，在各部會看來是異常便利的。但是此種辦法違反了「分級負責」的根本原則，在行政技術上似乎是不妥當的辦法，雖然在戰時有的行政任務特殊重要，且性質單純，如糧政及田賦管理，不妨採此變通辦法，中央政府卻一直不使此項辦法成爲一個原則。

(註一)李劍農所著的最近三十年中國政治史第十章爲聯省自治運動最佳的敍述。

(註二)「民生主義與中國革命之前途」，載民報，第四號。

(註三)李劍農，前書，頁四六三。認定省立法機關的章程爲省憲法是不合理的。而卽在聯邦中，軍權仍須統一，也是必然的。此第七節

八條之規定是祇有問題的。

(註四)前書，頁四六六。

(註五)民權主義第四講說，「主張聯省自治的表面上以為美國的地方基礎有許多小邦，各邦聯合便能自治，便能富強，中國的地方基礎，也有許多行省，也應該可以自治，可以富強。殊不知道美國在獨立時候的情形，究竟是怎麼。美國當獨立之後，為什麼要聯邦呢？是因為那十三邦向來完全分裂，不相統屬，所以不能不聯合起來。至於我國的情形，又是怎麼樣呢？中國的各省，在歷史上向來都是統一的，不是分裂的，不是不相統屬的，而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的。美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，而是由於各邦聯合後的進化所成的一個統一國家，所以美國的富強，是各邦統一的結果，不是各邦分裂的結果。中國原來既是統一的，便不應該把各省再來分開。中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象，是由於武人的割據。這種割據，我們要剷除他，萬不能再有聯省的謬主張，為武人割據作護符。若是這些武人有口實來各據一方，中國是再不能富強的。」中國國民黨第一次全國代表大會宣言對於聯省自治派的主張認為「此派之擬議，以為造成中國今日之亂象，由於中央政府權力過重，故當分其權於各省，各省自治已成，則中央政府權力日削，無所恃以為惡也。曾不思今日北京政府權力初非法律所賦予，人民所承認，乃由大軍閥擁奪而得之，大軍閥既挾持其暴力以把持中央政府，復即利用中央政府以擴充其暴力。吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾制中央政府以為惡，乃反欲藉各省小軍閥以謀削中央政府之權能，是何為耶？推其結果，不過分裂中國使小軍閥各佔一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥構安於無事而已。」民國十一年，孫中山先生為上海新聞報三十三年週年紀念而作的「中華民國建設之基礎」文中也說：「試問今之行聯省自治者，其所謂一省之督軍總司令省長等，果有以異於一國之皇帝總統乎？一省之內所謂省長等中小官吏，果有以異於一國之內所謂省長等大小官吏乎？省之鈐制各縣，較之中央政府之鈐制各省，不會模仿惟恐其不肖，又加甚焉。省之直接魚肉其民，較之中央政府之直接魚肉其民，不會模仿惟恐其不肖，又加甚焉……甲午之役，兩廣總督所轄兵艦為日本所捕獲，兩廣總督移牒日本，稱此次與貴國交戰者為北洋艦隊，與廣東無涉，不得濫行捕獲，世界傳以為笑談。今之主張聯省自治者，知有一省，不知有鄰省，亦不知有國，其見識乃與甲午時老官僚無異，悲夫！悲夫！猶以救國號於人耶！」

(註六)王世杰，錢端升，比較憲法，頁五八五。

(註七)參看李劍農，前書，第十章。

(註八)但是國民黨政綱對內政策第二項却規定：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。」民國二十五年五月五日國民政府所宣布的中華民國憲法草案規定「省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任」（第一百條）。

(註九)抗戰期間曾設有省臨時參議會，參議員是中央指派的。

(註一〇)「中華民國建設之基礎」，見註五。

(註一一)關於均權制度的理論，參看陳柏心，中國的地方制度及其改革，第三章第五節。

(註一二)此綱領轉載於陳柏心，前書，頁一〇二至一〇四。

(註一三)「中國地方政府之特質與中央政府之控制權」，社會科學，第一卷，第二期。

(註一四)省政府組織法，第一條。

(註一五)民國二十三年十二月，四屆五中全會決定的中央地方權責說「中央與地方之財政，應明確劃分，兩不干預。」現在的情形與那時自是相去霄壤了。

(註一六)鄭彥棻，「論省的性質與地位」，三民主義半月刊，第三卷，第九期。

(註一七)第九十八，第九十九條。

(註一八)花谿閑筆，初編，頁三八至三九。

(註一九)以上所引均見「行政三聯制大綱」講演。

第四十一章　縣政概論

我國的縣制歷史最為悠久，自從秦始皇廢封建置郡縣之後，縣的制度即已確立。此後縣的數目雖代有增減，區域雖時有變更，但是縣之構成行政系統的基本單位，是行政下級的區域，則是歷二千年不變的定制。（註一）據民國三十年八月內政部的統計，現在全國共有一千九百五十五縣，一十七個省轄市，和五十八個設治局。這二千零三十個單位便是我國行政系統中最基層的區域。

一　縣的現狀

這二千零三十個行政單位是分配在我國二十八省之中的，蒙古與西藏兩個地方的行政組織是特殊的，未計在內，此外七個直轄市和兩個行政區也是獨立的。根據最近的統計，四川省所分的單位最多，共有一百三十五縣，二市，和三個設治局，而寧夏省則只有十一縣和兩個設治局，相差實極懸殊。縣數在一百以上的有四川（一三五），河北（一三〇），雲南（一一二），河南（一一一），山東（一〇七），山西（一〇五）等六省；縣數在二十以下的有寧夏（一一），綏遠、熱河、察哈爾（各一六），青海（一七）等五省。在這兩個極端間，自一百至八十縣的有廣西（九九），廣東（九七），陝西（九二），貴州（八五），江西（八三）等五省；自八十至六十縣的有浙江（七六），湖南（七五），湖北（七〇），甘肅（六七），福建（六四），安徽（六二），江蘇（六一）等七省；自六十至四十縣的有遼寧（五九），新疆（五九），西康（四六），黑龍江（四三），吉林（四一）等五省；自四十至二十縣的省份是沒有的。

若從面積與人口來看，縣的分配是頗不平均的。四川省的面積比較大，人口最多，而所分的縣數也最多，是很相稱的。但寧夏青海兩省的人口雖少，面積卻極大，而所分的縣數則甚少。如果我們先就已經開發的內

地十八省及東北三省等二十一個省區來說，則以黑龍江、雲南、甘肅、四川等省爲最大，計其面積自三十五萬方公里至五十七萬方公里不等，而以江蘇、浙江等省爲最小，僅爲黑龍江面積的五分之一。除了上述的四個最大的省區外，二十一省中，面積在十萬至二十萬方公里之間的有十一省，在二十萬至三十萬方公里之間的有湖南、廣西、廣東、陝西、遼寧、吉林六省。至於縣的劃分數目，則面積極大的黑龍江只有四十三縣和十一個設治局，共五十四個單位，甘肅也只有六十七縣和一市一設治局，共六十九個單位，不過約等於四川、河北的半數，而與面積極小的江蘇差不多，比面積最小的浙江還少。

在這二十一省當中，四川的人口最多，但面積極大的黑龍江則人口最少，只有三百五十萬人，甘肅也很少，只有六百萬人。二十一省中，人口在三千萬以上的有四川、江蘇、湖南、廣東、山東、河南等六省，人口在一千五百萬以下的有雲南、貴州、廣西、福建、山西、陝西、甘肅、吉林、黑龍江等九省，其它各省則在三千萬至一千五百萬之間。但是縣的劃分數目也與此不大相稱。江蘇人口三千六百萬，設縣六十一，甘肅人口六百萬，設縣六十七，黑龍江人口三百五十萬，設縣四十三，都是不甚相稱的。

至於所謂未曾完全開發的新疆、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、青海、西康七省的情形更是相差極遠的。例如新疆面積一百六十餘萬方公里，計四倍於四川、十六倍於江蘇的面積，人口卻只有四百多萬，僅當江蘇的九分之一，四川的十一分之一。而縣的數目，則四川有一百三十五縣而新疆則只有五十九縣和十一個設治局，僅及其半數。又例如寧夏的面積三十萬方公里，人口少到只有四十萬，而縣數又只有十一個，是非常畸形的。

再說我國的一千九百五十五縣之間的情形也極爲懸殊。我國各縣的面積人口的統計，本不完全，所有的也未盡可靠，但各縣之間情形相差甚遠，卻爲一個事實。據一種統計數字，青海省的玉樹縣面積達一百四十餘萬方市里，而河北省的新鎮縣卻只有三百七十三方市里；在廣東省一省之內，合浦縣有二萬九千餘方市里而南澳縣則只有五百一十七方市里，若言人口，則江蘇省的如皋縣，湖南省的邵陽縣，人口都在一百五十萬左右，而黑龍

江的鷗浦縣只有二百三十四人！廣東一省內中山縣有一百一十萬人，赤溪縣只有一萬七千五百人。（註二）由此看來，我國現在成爲自治單位的縣是歷代相治下來的，其間雖曾經過不斷的調整歸併，每一縣的經界也不斷地在那裏調整，但是大體上仍是極不整齊的。這種情形的造因，一半是歷史遺留下來的，一半是順應自然的，不能亦不必強求其整齊劃一。只要我們推行縣政時，能夠時時刻刻顧到實際的情形，厘定富有彈性的制度，使得每縣能因應其本地的情形，在實際上是無關重要的。我們就在這二千多個不整齊的單位中推行地方自治的工作，是沒有多少困難的。

二　縣的重要

縣在我國政治上地位是極其重要的。它是中國政治組織中基層的組織，所以縣的政治也時常被稱爲基層政治。在我國歷史上，縣的變革雖然很多，「大約說來，秦有可考的約三百多縣，漢有一千五百八十七縣，晉有一千二百二十九縣，隋有一千二百五十五縣，唐有一千五百七十三縣，宋有一千二百三十四縣，元有一千一百二十七縣，明有一千一百七十一縣，淸在本部十八省有一千二百八十九縣」，（註三）可見縣的設置極爲普遍，構成了政治組織中的基本單位。所以在歷代的政治中，凡是有爲的政府對於縣的政治都是極其重視的，尤其是對於縣的官吏特別注重，漢、晉、宋、明、莫不如此。例如在晉的時候，一方面制定一種制度「大縣令有治績，官報以大郡」，使得他能有擢升的機會，一方面又規定「不經宰縣，不得入爲臺郎；」（註四）即是說想做臺郎那種崇高位置的人一定要做過縣令，以鼓勵人從事於今日之所謂基層政治，用意是很深的。又例如宋代天聖間，「天下多缺官，而令選尤猥下，貪庸耄懦，爲淸流所不與」，後來在政和的時候，「太平盛時，人皆重內輕外，士大夫皆輕縣令之選」，於是在靖康初，「詔初改官必爲縣，凡初改官未曾實歷知縣者，不許別除差遣」，乾道二年，「御筆：今後非兩任縣令，不除監察御史，初改官人必作令」，「自後雖宰相子，殿試科甲人，無不宰邑者矣。」（註五）再例如明代「洪武元年，徵天下賢才爲府州縣職，敕命厚賜，以勵其廉恥，又敕

論之，至於再三……天下府州縣官廉能正直者，必遣行人齎敕往勞，增秩賜金。」（註六）這些事例證明歷代的政府對於縣的一級的政治，是異常注意的，尤其是注意其主官的人選，但是這種辦法，雖經歷代的英明君主努力推行，到了相當時候，便行廢弛，所謂「重內輕外」養成一般的風氣，而地方政治遂亦不能有所改進。這種類似公式的事實，循環演變，實爲我國政治史上一件大憾事。研究縣制史者說：

> 縣官是親民的「父母官」，過去各代亦並非不注重，如漢、如晉、如宋、如明，對於縣吏治的整飭，都極愼重，但因不能持之以恒，格之以理，繩之以法，馴至隆替靡常，終鮮成効（註七）

民國肇造以後，一般人對於政治的興趣集中於中央，尤其集中視線於憲法的制定。民國初期，中國政治陷入極端窳敗的狀態，大小軍閥割據一方，公然不受命於中央，而任意宰割人民，縣政遂亦不能有積極的建設。

三 孫中山先生關於自治的理論

在淸末民初的時代中，對於地方政治建設的重要鼓吹最烈的是 孫中山先生。地方自治的理論構成了 孫先生所發明的三民主義的主要內容。在許多文獻及講演中， 孫先生反覆揭櫫地方自治的理論，以及實行地方自治的具體方案。這種種理論及方案在國民政府成立以後。再經 蔣委員長的積極闡明及推動，均在積極實施之中。爲了解地方自治的重要及現在推行的狀況，我們有先探討 孫先生的遺敎的必要。

我們研究 孫先生關於地方自治的主張，可以發見他在辛亥革命以前便認定推行地方自治是建立中華民國的根本方法。這個理論的出發點是認定一個國家的建設必須自基礎做起，然後建設才能達到鞏固的地步。「吾人作事，當向最上處立志，但必以最低處爲基礎」，好像建築大廈，必須先將地基打好，方能建造起來。這個建屋的譬喻是 孫先生在他的言論中反覆引用的。「中西人築屋，有一大異之點：……國人築屋先上樑，西人築屋先立礎」，先上樑的辦法在建造一個國家的時候是行不通的。 孫先生認爲我國的縣是國家的石礎，建國應自

建縣開始。他說：

吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可為三千縣。三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立……自治者，民國之礎也，礎堅而國固，國固則子子孫孫同享福利。

他認為辛亥革命後，「政治尚未完善，政治之所以不完善，實地方自治未發達，若地方自治既完備，國家即可鞏固。」（註八）所以「建設民國要從下面做起」，「如果一千六百多縣，縣縣都可以自治，中華民國便自然成立。」（註九）

在此有一點應當特別說明的是　孫先生認定我國的縣是辦理地方自治的單位。他認為「建設之事，當始於一縣」，因為「如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。」（註一〇）辛亥革命後民國建設之所以不能成功就是忽略了分縣自治的道理，所以他反覆勸諭各地方的人民，「不論何縣何一地方，面積有大小，戶口有多寡，人民有貧富，總以量地方之財力，盡力建設。」他以此來勸潮州的人民（註一一）也以此來勸寧波的人民，（註一二）叫他們各從其本單位做起，以便其它各縣來倣効。待其普及了，民國便建造起來。所謂三千塊石礎確立了，崇樓便可以建築起來。

以縣為單位的用意，不但是以縣為國家的石礎，此外還有別的理由。一個民主國家是要求人民參預國家的政治的，但人民參預政治要有經驗，有訓練，有責任心。如何可以取得這個經驗呢？「事之最切於人民者莫如一縣內之事，縣自治尚未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯？」人民參預國家政治是要舉行選舉，但辦理選舉的先決條件是人口清查，戶籍厘定，而這兩件事情「皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉。」若果「先後顛倒，則所謂選舉適為劣紳土豪之求官捷徑」，而「國事遂操縱於武人及官僚之手。」（註一三）

所以建設一個真正的民國，地方自治的推行是根本的工作，人民在未曾取得地方自治的訓練及經驗以前，貿然便令其參加國家的政治，其結果是不會良好的。同時，一個人在民國中為人民，他對於推行地方自治實有

其責任。「政府有政府之責任，人民有人民之責任，人民所當引爲責任者，當先從辦理地方自治着手。」(註一四)各縣的自治辦成功了，每一縣便均成爲一個健全充實的單位，「中華民國便自然成立。」(註一五)但這幷不是輕而易擧的事情。孫先生說：

建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者，各擧一代表。此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選擧大總統，其對於中央之立法，亦得行使其修改之權，即爲全國之直接民權……於是國本立，而國防固，民權制度亦大定矣。(註一六)

根據於這種理論，孫先生在民國九年寫成了一種地方自治開始實行法公表出來。這部實行法說：

地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域，其志向當以實行民權民生兩主義爲目的，故其地之能否試辦，則全視該地人民之思想智識以爲斷。若自治之鼓吹已成熟，自治思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後陸續推及其他。其事之次序如左：(一)淸戶口、(二)立機關、(三)定地價、(四)修道路、(五)墾荒地、(六)設學校。

這樣組成的地方自治團體，「不止爲一政治組織，亦幷爲一經濟組織」，所以「民國人民，當爲自計，速行地方自治，以立民國萬年有道之基。」

民國十三年，孫先生復制定國民政府建國大綱，共二十五條，其中自第八至第十八條均是有關地方自治的，可見這件事情是充分被注意的。這十一條的用意，據制定建國大綱宣言上說，是：

標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行。先以縣爲自治單位，於一縣之內，努力除舊布新，以深植人民權力基本。然後擴而充之，以及於省，如是則所謂自治，始爲眞正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上政治訓練以與聞國政矣。

在建國大綱的各條中，關於地方自治有極具體的規定。在訓政時期當中，政府當派曾經訓練考試合格的人員，到各縣去協助人民籌備自治，自治以縣爲單位。「一個完全自治的縣，是「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衞辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者。」在這種完全自治的縣中，其人民便有享受四種政權的權利，可以選舉縣官以執行一縣之政事，選舉議員以議立一縣之法律，并且可以創制複決一縣的法律。每縣地方自治政府成立之後，它便能選舉國民代表一員，組織「國民代表會」，來參預中央政事。由此可見中央民治政府的成立是有待於地方自治之完成。時人嘗以地方自治之工作爲憲政的基礎，即是指此而言。以上所述是 孫中山先生對於地方自治各種的主張，這種主張在北伐成功，國民政府奠都南京後均在黨與政府督促之下，次第地推行，以求其迅速。 孫先生認爲我們要竭五十年之力將其實現，故我們現在仍是在進行之中，其進程當再詳述。

四　自治與憲政

於此有一點是應當特別標出的，就是地方自治與憲政的關係。中國革命應當分爲三個時期，即軍政，訓政及憲政時期，憲政時期的政治是中國革命的鵠的。此在建國大綱及 孫中山先生的遺教中說得異常透切明白。地方自治的推行是憲政的基礎，亦即是 孫先生所謂「中華民國建設之基礎。」中國的人民不曾經過地方自治的訓練而貿然實行憲政，担當憲政國家公民繁劇的任務，憲政是不會成功的。 孫先生這種主張證之以歐西國家的理論與事實是不可磨滅的眞理，可惜時常被人誤解或忽略，實有重加述說的必要。

孫先生發揮他這種主張也曾以西洋的事例爲證。美國是一個實行憲政成功的國家，其原因是美國的人民是從英國移植而往的，「英人素富於冒險精神及自治能力，至美而後即建設自治團體」，「其未獨立以前，十三州已各自爲政，而地方自治已極發達，故其立國之後，政治蒸蒸日上，以其政治之基礎全恃地方自治之發達也。」這是美國憲政民治所以成功的原因。中美南美各國，雖也曾做効美國，在十九世紀中相繼獨立，成立

共和政體，實行憲政民治，「然其政治進步之不如美國而變亂常見者，則全係乎其地方自治之基礎不鞏固也。」

法國則不然。法雖爲歐洲先進文化之邦，人民聰明奮厲，且於革命之前（卽一七八九年以前）曾受百十年哲理民權之鼓吹，又有模範美國之先例，猶不能由革命一躍而幾於共和憲政之治者，其故何也？以彼之國體向爲君主專制，而其政治爲中央集權，無新天地之地盤，無自治爲基礎也。

至於中國的情形，則「缺憾之點，悉與法同，而吾人民之智識，政治之能力，更遠不如法國」，因此是必須以地方自治之推行來奠定它的基礎。地方自治因此是憲政民治的先決條件，民國以來許多人期望一蹴而躋憲政民治，孫先生認爲「實爲妄想」，「抑何不思之甚也！」（註一七）

孫先生的這種主張發表於民國七年。自是時以至今日，西洋歷史上更有許多事實證明此種論點的準確。英國法學大師白萊斯東（William Blackstone）說「英國人民的自由最充沛的源泉是他們自由的地方制度，因爲自從他們的祖先薩克遜（Saxons）時代，英國的子孫卽已經開始在自己家門學習做自由公民的義務與責任。」在上次世界大戰以後，許多新興的及戰敗的國家爭先恐後實行憲政民治，制定了新穎而徹底的民治憲法，而其結果則一一沈淪，被野心的政客和暴徒軍閥蹂躪踐踏而消滅，和我國民國初年的許多約法憲法一樣，歐洲獨裁政治的興起證明了憲政民治的失敗；中美南美諸邦杌隉不寧的政治也證明憲政民治之無成。其原因政治學者一致認定是缺乏自治的經驗。沒有自治經驗的人民驟然享受了高度的自由，自由便成了放縱，社會陷於紛亂，而獨裁政治因而興起。（註一八）這種種事實已足敷補充　孫先生的意見，中國憲政民治的成功應以地方自治的完成爲先決條件，否則沒有成功之希望。

（註一）鄭自明，中國歷代縣政；程方，中國縣政概論，第二章。
（註二）陳柏心，中國的地方制度及其改革，頁八四。
（註三）鄭自明，前書，頁二三四。
（註四）均見通典，卷三十三，「職官」第十五。

(註五)均見通考，卷六十三，「職官」第十七。

(註六)續文獻通考，卷六十一，「職官」第十一。

(註七)程方，前書，頁二七。

(註八)「自治制度為建設之礎石」，(民國五年七月十八日在上海張園對國會議員演講)。

(註九)「國民要以人格救國」，(民國十二年十月二十日對全國青年聯合會演講)。

(註一〇)「中華民國建設之基礎」，(民國十一年上海新聞報三十三週年紀念文)。

(註一一)「地方自治與責任心」，(民國紀元前一年在潮州歡迎會演講)。

(註一二)「地方自治為社會進步之基礎」，(民國二年八月二十四日在寧波歡迎會演講)。

(註一三)中國革命史，第四章。

(註一四)「辦理地方自治是人民的責任」，(民國五年八月二十日在杭州省議會演講)。

(註一五)同註九。

(註一六)同註八

(註一七)「心理建設」第六章。

(註一八)參看陳之邁，「獨裁政治的興起」，社會科學，第二卷第二期，又「地方自治與憲政」，新經濟，第二卷第十二期。

第四十二章　自治法規沿革

一　清末地方自治的嘗試

地方自治的思想，在史家看來，雖然淵源甚古，且歷代均有具體自治的事實表現出來，（註一）其眞正成爲政治制度中一種具體的理論則是清末以來才興起的，其思想也大部份是依照歐美等國家的理論與事實而來的。我們爲了解現制起見，似可使從清末的自治運動開始，以敍述辦理地方自治的沿革。

清末的政治改革設施，一方面是籌備憲政，一方面則是舉辦自治。當時憲政編查館所擬定的九年立憲計劃規定第一年應頒布「城鎭鄉地方自治章程」；第二年應頒布「廳州縣地方自治章程」，設立自治研究所，籌辦城鎭鄉自治；第三年續辦城鎭鄉地方自治，幷籌辦廳州縣自治；第四年賡續辦理城鎭鄉地方自治，幷開始辦理廳州縣地方自治；第五年則城鎭鄉的地方自治應當於此年內「粗具規模」，廳州縣地方自治則仍續辦，至第六年則前者應當「一律成立」，後者則「粗具規模」；第七年則後者也「一律成立。」由此可見，按當時的計劃，地方自治之成立以七年爲期，幷且將城鎭鄉成爲一級，廳州縣又爲一級，先從下級做起，上級比下級成立之期遲一年。

對於這種計劃，憲政編查館各位大臣幷在奏摺中詳爲說明其意義。首先該大臣等認爲「自治之事，淵源於國權，國權所許，而自治之基乃立，由是而自治規約不得牴牾國家之法律，由是而自治事宜不得抗違官府之監督。」根據於這個論點，他們認爲「自治者乃與官治幷行不悖之事，絕非離官治而孤行不顧之詞。惟立憲國之所異者，彼於官治自治之限閾，鄭重剖晰，勒爲法典，上下相信，守之不渝。民固不得奮私智以上瀆，而官亦不得擅威福以下侵，用能互相保護，而齟齬不生，各守分限，而責任亦無所貸。於是乎特立地方自治之名，使

與官治相倚相成，而自治與官治，乃有合則相美，離則兩傷之勢矣。」由此可見當時滿清的觀念是恐怕地方實行自治，政府便失却了其統馭的權力，所以斤斤於自治與官治「相倚相成」之說，以爲制定各種自治章程的根本原則。他們當時幷且奏陳四點意見，以爲「預行嚴防流弊。」（一）他們恐怕人民「望文生訓，籠統誤解」，以爲「自治爲不受管轄之意」，故鄭重說明他們所謂「地方自治之眞意」是與官治「幷行不悖之事。」（二）他們更進一步認爲地方自治是「所以輔官治之不及」所以「凡屬官治之事，不在自治範圍之中」，並且將「自治事項指實條列，別爲款目，俾一覽而知其範圍之所在，此外非國家之所許，卽不容人民之濫涉，經理在民，董率在官，庶得相倚相成之意，而膠擾可以不生。」（三）他們承認辦理地方自治的經費，「於舊有公產公款而外，不能不別開籌措之途」，但「若漫無限制，則浮徵濫費，勢所難免」，因此在法律中明定收捐之制，「所以防踰濫虧蝕之弊，而期有餼廩稱事之實。」（四）他們特別注重地方自治的監督，特訂定「自治職員罰則」，使得「自治區域雖多，而一一就我準繩，不至自爲風氣，自治職員雖衆，而一一納之軌物，不至紊亂紀綱。」本着這種立論他們擬訂了各種自治章程，在光緒三十四年及宣統元年先後頒布施行。（註二）

自從這種種條規公布以後，民政部卽會同各省的督撫督飭各省地方官積極籌設。但是不久，革命爆發，地方自治遂無形停頓。

二　民初的法律

辛亥革命雖然將滿清政府推翻，由專制政體而轉變爲共和政體，淸季末葉所剏始的地方自治却仍然賡續舉辦，各級的自治會均相繼成立。到民國三年，袁世凱根據各省民政長的呈文說他們所屬的自治機關，良莠不齊，平時把握稅捐，干涉詞訟，妨礙行政，遂由中央下令停止進行地方自治，幷令內務部迅將自治制度，重新釐定，後來又令內務部去調查各省的事實，以爲立法的根據。他的令文是有參考價値的：

民國肇造，首重民意，力謀民意之進行，冀立共和之模範。乃他國行之，著爲便民之政，而我國行之，

轉爲厲民之階，是豈遴地勿良哉？蓋一則因勢利導，本習慣而成法制，一則削足適履，設法制而無精神。溯自治制度頒行以來，歷經數載，各地方所辦自治、非不取法先進，章制燦備。惟是始基不慎，弊竇潛滋，致隳都市之成規，未洽町村之精義，能力薄弱，風俗澆漓，利民適有以累民，自治乃終於自擾，前車可鑒，來軫方遒……我國文化早闢，人民自治之思想，亦具先知先覺之能。例如學校，積穀，水會，及恤厘，育嬰各項善堂之類，咸由人民就地方資財，同謀公益，經理在民，督率在官，老幼困窮，各得其所，睦婣任卹，利賴攸資。自應切實調查，俾克周知利病之原，用爲厘定新章之據。庶民與官治并行不悖之中，收相輔爲用之效。（註三）

民國三年十二月遂由政府公布一種地方自治試行條例，繼又公布施行細則一種，規定地方自治分三期施行，第一期爲自治事宜之調查，第二期自治事宜之整理及提倡，第三期自治事宜之實行。惟當時的政治紛亂，各地方也不暇顧此，所以這兩部法規也未曾施行。

此處有一點値得提出的是關於人民享有選舉權之限制。清末的幾種規程對於人民的選舉權有相當嚴峻的限制。凡是在城鎮鄉內有住所或寓所的，不論其爲本籍，京旗，駐防或流寓，都是城鎮鄉的居民。居民之中，（一）有本國國籍，（二）年滿二十五歲的男子，（三）在本城鎮鄉居住接續至三年以上，（四）年納正稅或公益捐二元以上的，便享有城鎮鄉的選舉權。此外，居民之中，衆望允孚的人，雖然在本城鎮鄉不滿三年，及納稅不滿二元的，也可以享有選舉權。至於女子，本來是沒有選舉權的，但如有較納稅最多的選民納稅更多的女子，他也可以取得選舉權。所以比較上富裕的女子也有享有選舉權的機會。但顯然這是幾乎不可能的。至於消極的限制尤爲嚴峻：（一）品行悖謬，營私武斷，確有實據的，（二）曾處監禁以上之刑的，（三）營業不正的，（四）失財產上之信用，被人控實尚未清結的，（五）吸吃鴉片的，（六）有心疾的，（七）不識文字的，都沒有選舉權。此外，現充本地方官吏或巡警，或現充軍人，或爲僧道及其他宗教師，都暫時不能行使其選舉權。在學校肄業的學生沒有被選舉權。清末所訂定的各種章程對於人民選舉權利限制之嚴峻是顯而易見

的。

袁世凱所訂的地方自治試行條例較之清末的各種章程關於選舉權的限制，尤為周密。試行條例規定凡居住於自治區內的男子，不論其為本籍與否，均為住民。除了女子外，住民具備（一）有本國國籍，（二）年滿二十五歲，（三）居住本區三年以上，（四）年納國稅十元以上，或有值五千元以上不動產的，纔有選舉權。至於選民消極的限制，與清末時代也是大同小異的。

地方自治試行條例，與以前的許多條例一樣，始終未曾實施。在民國五年以後，各省的自治運動風起，一方面倡議聯省自治運動，一方面也倡議縣以下各級的地方自治。政府循各方的要求於民國六年間，曾於內務部內設置自治制度編查委員會，蒐集材料，從事於研究，也無具體的結果。直至八年秋間，政府才訂定一種縣自治法，經新國會通過，於八年九月八日公布出來。關於人民的選舉權利，這部縣自治法規定凡住居縣內，不分男女，成年與未成年，本國人或外國人，原籍、寄籍或寄留，都稱為縣住民。在他們中間，有本國國籍，年滿二十歲的男子，繼續住居在二年以上，具有下列四種資格之一的，便有選舉權。所謂四種資格是：（一）年納直接稅二元以上者，（二）有動產或不動產五百元以上者，（三）曾任或現任公職或教員者，（四）曾在高等小學以上學校畢業或與有相當資格者。至於被選舉權則（一）年齡在二十五歲以上，（二）年納直接稅在四元以上，（三）動產或不動產在一千元以上，（四）曾任或現任公職教員一年以上，（五）中學校以上學校畢業或與有相當之資格。由此規定可見這部法律關於選舉權與被選舉權均較以前的規定為寬。

歐美各國的自治制度在初辦的時期都是對於選舉權和被選舉權有相當限制的，其中最顯著的兩種限制是性別的與財產的。其後民主政治運動蓬勃的發展，才由人民次第將種種的限制取消，而達到全民政治之域，女子之取得選舉權尤晚，在英美也都是二十世紀的事情，在法國及瑞士等所謂民主國家，至今仍無女子的選舉權。清末民初的立法者，把握着歐美等國的先例，遂先後定為嚴峻的限制，除了財產與性別的限制外，還有教育程度的限制。但是中國的情形有一重要之點與歐美是不相同的。歐美的地方自治運動，發靭於民間，是為自由而

爭取自治之權利。我國的自治運動，則是發起於少數的要求，故在厘訂法規之時，加以種種的限制，其結果則自治之事遂悉落於地方上土豪劣紳之手，因為他們是唯一具有這種種資格的人。他們在地方上，利用種種自治機關，作威作福，甚至於魚肉人民，自治的運動反而增加上地方上政治的紛擾。其實當時倡議地方自治的人，大都缺之誠意，政府方面也是點綴門面，故終無具體的成績。

三　國民政府成立後的情形

民國十六年素來主張發展地方自治的中國國民黨開始當政，地方自治的發展遂有一個新的機運。這一段的發展有極重要的事實，至民國二十九年年初縣各級組織綱要之開始施行，恰好構成一個完整的段落。

民國十八年三月，中國國民黨召開第三次全國代表大會，當即通過「確定地方自治之方略及程序，以立政治建設之基礎案」，其中規定四項根本原則：

(一)確定縣為自治單位，努力扶植民治，不得阻礙其發展。

(二)制定地方自治法，規定其強制部分，使地方自治體成為經濟政治的組織體，以達到真正民權民生之目的。

(三)由國民政府選派曾經訓練考試之人員，到各縣協助人民，籌備自治。

(四)地方自治之籌備，宜逐漸推行，不宜一時并舉，以自治條件之成就選舉完畢為籌備自治之終期。

(註四)

第三次全國代表大會，於通過上述一個議案後，復於「政治報告決議案」中反復申論地方自治之重要。大會認為：

吾人今後必須糾正從前重省輕縣之傳統觀念，而易以　總理重縣輕省之新觀念……縣自治者，實三民主義之基本組織……唯有地方自治團體所行使之四種政權，乃為真正之直接民權。以是之故，本黨今後之實際

工作，不特必須確立縣以下之自治制度，而尤當扶植地方人民之自治能力。（註五）

在三屆二中全會中，通過了一個議案，規定訓政時期爲六年，即自民國十八年至二十三年，同時也決定完成縣自治的期限，至二十三年底以前完成縣自治。自從這個決定頒布後，中央黨部及政府便一連頒布了許多推行地方自治的方案與計劃，分別督促各省依照實施。地方自治遂現蓬勃發展之象。

在這個時期中，中央關於地方自治的推行，一本第三次全國代表大會「逐漸推行，不宜一時幷舉」的原則，將地方自治之進行分爲三期。第一期是「自治扶植時期」，第二期爲「自治開始時期」，第三期爲「自治完成時期」。這三期的進行程序由各省市政府自行決定，報請內政部核准備案。（註六）同時，訓政時期是黨治的時期，因此中國國民黨是負有督促完成地方自治的任務的。中央曾爲推行地方自治，一再告誡黨員要負起指導人民推行地方自治的責任，但說明「地方自治應以該自治區之人民爲主體，本黨以督促及協助之方式指導之。」（註七）在這個時期中，政府督促地方自治的推行最根本的原則是「完成地方自治的條件。」這一點是中國國民黨的地方自治理論中極重要的一點，與清末民初的理論不同應予特別注意。

何謂「完成地方自治條件」呢？孫中山先生在其所著的地方自治開始實行法中明白地指出，在一個地方，「自治之鼓吹已成熟，自治思想已普遍」的時候，即就下列六事試辦，其次序爲（一）淸戶口、（二）立機關，（三）定地價、（四）修道路、（五）墾荒地、（六）設學校。「以上自治開始六事，如辦有成效，當逐漸推廣及於他事。」國民政府建國大綱也規定所謂自治條件之完成，其程度是以「全縣人口調查淸楚，全縣土地測量完竣，全縣警衞辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者。」這些都是完成地方自治的條件。民國三十年行政院曾制定一種方案，將地方自治的條件列爲十四項，除地方自治開始實行法所規定的六點外，還有八點，而達到的標準尤爲艱難。這種辦法是根據於一種特殊的理論，即認定地方自治的推行的先決問題是這些條件之具備。同時又因爲具備這些條件不是一蹴可幾的事情，故完全的地方自治遂非俟條件具備之後不能開始。

四　各種自治法規的制定

在此時期中，政府關於地方自治的一種工作是厘定各種自治的法規。國民政府立法院對於此事曾爲最大的努力。中央關於自治法規的擬訂始於特別市組織法及市組織法，當於後章再行討論。民國十七年七月，當時的法制局卽着手起草縣組織法。經過多次的討論覆議（註八）於十八年六月公布。此項法律，在十九年曾經一度修正。其後又制定縣組織法施行條例，區自治施行法，鄉鎭自治施行法，縣自治法，縣自治法施行法，縣參議會組織法，縣參議員選舉法等等法規，約二十餘種之多，有關自治的法規至此燦然大備。

這些法規，在縣各級組織綱要已經開始實施之今日，大部份已成歷史上的陳跡，但是他們均曾一度由政府予以執行，故仍有將其內容予以簡略分析的價值。按照民國十七年的縣組織法的規定，縣以下分爲區，村里，閭、鄰。其後村里會被改爲鄉鎭。區是由十至五十鄉鎭組成的。縣內百戶以上的村莊爲鄉，百戶以上之街市地方爲鎭，不滿百戶者仍編爲鄉，但鄉鎭均不得超過千戶。鄉鎭居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰。縣長暫時仍由政府任命。縣有縣參議會，由人民選舉。區有區公所，區民大會，區長由人民選舉，幷由人民選舉監察委員會。鄉鎭有鄉鎭公所，鄉鎭民大會，鄉鎭長也是由人民選舉的，並且有副鄉鎭長，亦由人民選舉，同時也有鄉鎭監察委員會。閭有閭長，鄰有鄰長，分別由閭鄰居民會議選舉。這一套的自治組織是相當複雜的。

民國二十三年年終，立法院通過的縣自治法，較此種規定更爲進步。縣裏有縣民大會，每三年舉行一次。此外還有縣議會，由縣民大會選舉。縣長也是由縣民大會選舉的。鄉鎭區亦均有其鄉鎭區民大會，選舉鄉鎭區長及副鄉鎭區長及各種監察委員。

縣自治法第六條說：「中華民國人民，無論男女，在縣區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，爲縣公民，有出席縣民大會，本鄉鄉民大會，本鎭鎭民大會，本區區民大會，及行使選舉，罷免，創制，複決之權。」凡以規定，均爲最民主的制度，以視淸末民初的重重限制，實不可同日而

語。至於各種施行法則是規定其實施的限期的。(註九)

自從這些緊迫的法律由政府公布之後，各省便都次第的加緊推行，如確定自治經費，訓練自治人才，劃分自治區域，成立各級機關等等，均在積極辦理。但是到民國二十二年年底，距離完成期間一年的時候，各省大都只做到第一個階段的工作，二十三年年底是不能完成的。同時，按法律的規定，縣參議會是要在區長民選之後才成立的，即在上述的第二個階段。但是當時國難嚴重，一部分人士極力主張成立縣的民意機關，政府為順應民意，遂通令不待區長民選，便先行成立縣參議會。這個通令變通了縣組織法施行條例所定的程序，但是各省當局仍多感覺困難，未能積極辦理。

五　實施上的困難

這一套法規制定施行後，在執行上發生了許多障礙。此中的原因甚多，其最根本的一點是它們實在太過理想。所謂太過理想至少包含有兩個因素。第一，它們的內容太缺乏彈性，使全國各地都得遵行一律的法律，採用一律的制度。關於這一點，政府當局也是直承不諱的。一件公文書上說得最透切：(註一〇)

我國疆域廣袤，歷史悠久，各地方之經濟、文化、政教、風俗、迥然不同。就種族而言，原有漢、滿、蒙、回、藏五族之分，而苗猺等尚不在內。就經濟而言，則有農工商牧各為主要產業之不同。就文化系統而言，則有租界文化、都市文化、農村文化、部落文化之別。故凡一種法令，適宜於都市者，未必適於農村，適於漢族者，未必適於蒙回。乃現行自治法規，竟欲以嚴密統一之程序與方式施於各種情形不同之地域與人民，方柄圓鑿，豈能相容？削足適履，顧彼失此，無怪乎數年以來，一切法令徒成具文。其勉強行之者，亦都生吞活剝，扞格難通，但見糾紛之時起，絕無實效之可言。

第二個因素是這些法規將縣的各級組織分為五級，並且在每一級中均有人民直接參加的機關，也有由人民直接選舉的官吏。立法者的理想固然是企望我國的人民能不斷地有機會參加有關其本地方政務的機會，以使其

能獲得充分的機會運用其政權，但是在初辦地方自治之時，如此做法自然發生障礙。這幾部法規所訂定的自治制度實在太紛繁，太複雜，故各省當局，因爲各種條件的限制，不敢於率爾執行。

中央政府首先承認這些法規是不能順利推行，因此在民國二十二年間便開始在制度上謀取變通或補救的方法。首先發動的是二十二年底，內政部於徵詢許多地方當局的意見之後，擬訂了各省縣市地方自治改進辦法大綱，其中規定：（一）訓政時期的縣市政府所有設施，注重由上而下，縣市行政與自治打成一片，以縣市行政的切實整理爲實施地方自治的初步。（二）訓政時期內的區公所，只認爲是縣市以下的佐治機關，應暫緩舉行區長及其他自治職員的選舉。（三）區鄉鎮公所應酌置專門人員，每一個自治公所應當舉辦一種地方事業，以引起人民對自治的信仰。對於各種自治法規，這無疑的是一種變通。二十三年春間，中央政治會議又通過了一種改進地方自治原則，其中有極重要的規定：

（一）確定縣地方制度採用兩級制，卽縣爲一級，鄉、鎮、村爲一級，區在情況特殊的地方也可以設置，但是例外的情形。

（二）地方自治的進行，採漸進的方式，分爲扶植時期，開始時期，和完成時期。

（三）對於推行地方自治的方式和程序，中央祇宜作大體的規定，任各地方去自行決定程式。

這種原則是與各種自治法規完全相互牴牾的：第一點否定了自治法規中縣，區、鄉、鎮、閭、鄰的五級制而改爲兩級制；第二點與施行條例中所定的三個階段完全不同；第三點打破了自治法規那種硬性的規定，使各省有自由裁量之權。但是那些自治法規卻幷未因此被明令廢止。內政部爲了此事曾制定一種改進地方自治原則要點之解釋，說明兩點。第一，中央政治會議所定的原則，「爲一切自治法規的最高原則」，現行自治法規及最近頒行之地方自治改進辦法大綱其不違背上述原則的規定的部分，仍舊適用，其衝突部分則應以原則的規定爲準。第二，各級自治組織，如與原則規定不符而不急須改革者，可以等立法院修訂的法規公布了之後，再行改革，以免多所紛更。（註一一）上文曾指明這三條原則與自治法規是完全牴牾的，今內政部一方面認爲原則

爲「一切自治法規之最高原則」，一方面又說明自治法規不牴觸原則部分仍舊適用，卽牴觸而「不急須改革者」也不必立刻轉變過來，關於自治的推行，法規如此紊亂，是極有礙於進行的。論者有以此現象爲自治推行的最大障礙，實不無理由。我們固不能不承認以前的自治法規過於理想，以致不能推行盡利，但是這種一方面不廢止舊法，一方面另訂新法的辦法，在遵照法規執行事務的地方政府自然要感覺到許多困難，這種困難必致阻礙自治的推進。

六　二十四年的檢討

在民國二十四年冬間，中央召開第五次全國代表大會，對於地方自治當時推行的情形，表示不滿。在所通過的「切實推行地方自治以完成訓政工作案」(註一二)裏說到過去政府所頒布的種種自治法規，「果能一一依照施行，自能收獲相當効果，迺迴顧過去成績，全國一千九百縣中，在此訓政將告結束之際，欲求一達到建國大綱之自治程度，能成爲一完全自治之縣者，猶杳不可得，更遑言完成整個地方自治工作。」大會認爲這種現象，「固由於環境牽掣」，但有兩點是重要的。第一是政府不認眞推行，「祇注重書面應付，而忽略實際工作，每藉剿匪關係，或經濟無着，以因循敷衍，奉行故事，徒有自治之名，而無自治之實。」第二，是黨與政府不能密切合作，黨部欲推行地方自治，而「地方政府在積極方面不參加工作，在消極方面，復以經費困難爲辭，而取漠視態度。」大會認爲今後地方自治的推進，必須採用「黨治精神」，「由黨部推動，由黨員領導」，「將官辦自治改爲民辦自治，將土劣自治改爲革命自治，而後眞正地方自治始有澈底實現之可能。」這都是極爲透澈的針砭，對於以前推行地方自治的缺點，可謂極盡批評的能事。至於這個決議案所定的具體辦法共有七點：(一)全國各地方自治，限期迅從完成；(二)由中央黨部成立一「地方自治計劃委員會」，內分組織，民衆訓練，農村生產，保甲、合作、戶口、土地等部份，爲全國地方自治設計及考查機關；(三)各省市也設地方自治分會，負當地地方自治設計考查之責，(四)地方自治應立求克負敎養衛之使命，並應樹立保甲組織，

限民國二十五年上半年內完成，用為安定社會復興農村之助；（五）地方自治經費，應分別按照當地財政狀況，除由縣稅項下劃撥專款外，并應由省政府就省稅項下，酌量補助，務以不虞匱乏為原則，其已劃撥為地方自治之稅收，無論屬縣有或省有，概不得挪用，以保障地方自治經費之獨立；（六）確定推行地方自治為各省市黨部主要工作；（七）由中央黨部於兩個月內籌設一地方自治學院，為培養自治人才之機關。

這個決議案通過後，即組織成立一個「中央執行委員會地方自治計劃委員會。」此一委員會最大的貢獻是厘定了「地方自治法規原則」，經中央政治會議通過，其中共有八項：（一）將保甲容納於自治組織之中，鄉鎮內的編制為保甲；（二）視地方環境的需要，分別訂定地方自治施行的程序；（三）地方自治組織系統，縣以下為鄉鎮一級；（四）縣政府因地域、人口、經濟、文化及其他特殊情形，可呈經上級機關核准，派員分區指導鄉鎮自治事務，無庸分區設署；（五）保甲既經容納於自治之中，縣保衞團法應即廢止；（六）完成自治的期限，應酌量各地情形，變通辦理，不必強行劃一；（七）戶籍法規應從速修正；（八）自治事務在省應由民政廳掌管等等。（註一三）這些原則是中央政治會議所通過的「立法原則」，（註一四）依我國的現行政治制度應由立法院依照草擬法條，立法院遂於二十五年九月遵照上項原則將縣自治法及縣自治法施行法分別予以修正。

七　保甲制度的恢復

保甲制度是我國古代的一種制度，淵源甚古，其作用亦頗不一。（註一五）研究這種制度的一位著作家認為我國保甲制度，

其名稱，其組織，其運用，雖歷代因「人」「事」「時」「地」的變革，各有不同，（註一六）但保甲在政制上的地位，組織上的機能，組合上的對象，卻無甚差別，其一貫的精神，是在運用家庭組織的自然方式，根據相友相助的倫理觀念，以維護社會的安寧，協進地方的事業，而為庶政措施的下層基點。故其制度的本身，是一種「方法」而不是一種「目的」。

這一個結論，就是由於歷史上的保甲演變之跡所得到的，一個保甲的綜合定義。若再簡率言之，即保甲是一種民衆組織的制度，其目的，消極的在充實民衆自衛力量，以安定社會，使各安居樂業；積極的在培養民衆自治能力，以推行政令，促進地方自治。(註一七)

這種制度的演變史雖然如此，到了現在則其組織的目的則顯已改變。保甲制度在近年來是豫鄂皖三省剿匪總司令部在民國二十一年恢復起來的。當時，政府在此三省及江西省正在進行剿匪的軍事，軍事當局認為在那種情態之中，自衛應重於自治，故制定條例，實行保甲制度，以為過渡的辦法。按照當時的法令，(註一八)以十戶為甲，十甲為保，並得聯合數保組織保長聯合辦公處，推舉一人為主任。這種保長聯合辦公處簡稱聯保或保聯。

當時，政府推行這種制度的用意無非是為一時權宜之計，其組織系統是與自治法規不合的。其所以構成一時權宜之計，據官文書說，是因為：(註一九)

> 區鄉鎮坊閭鄰各長之選舉，依現行法制，必須由區鄉鎮坊各級大會，及閭鄰居民會議，分別選舉之……而此種選舉法之要義，則注重貫澈全民政治之精神，凡屬公民，一律行使選舉，複決，創制，罷免四權，陳義誠高，造端誠偉，然自非目前漠視政治，未經訓練之人民，尤非各匪區蕩析流離之農村民衆所樂與聞，一時無從舉辦，無可諱言……自治組織，在發揮自由平等之精神，自應以公民個人為單位，若自衛組織，則多由委任，因有命令服從與統馭便利之關係，則應以各戶長為單位。何況我國農村家族制度，本極發達，今猶牢守，欲謀地方安定，祇有沿用家族制度中之家長，以為嚴密民衆組織之基礎，乃可執簡以馭繁。否則事事均須直接個人，一切付諸全民公決，匪特一盤散沙，無從掌握，且恐絕對無從應付目前嚴重紛亂之環境。

因此便在四個「剿匪省份」開始實行保甲制度，因當「大舉剿匪之時，非充實民衆自衛力量，不能收肅清之功，非嚴密民衆之組織，不能充實自衛之力」，故只得暫時將「自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自

治之推進。」

保甲制度，由此可見，是在大舉剿匪地方的一種變通權宜辦法，但是自在四省推行以後，其它省份也紛紛倣行，其間雖有種種不同的地方，但其根本的作用則偏重於自衛的功能。當時，主辦地方自治的內政部，鑒於地方自治乃建國的大業，不容有所偏廢，而且自衛也是自治的一種項目，不是彼此不相容的，於是便倡議「納保甲於自治組織之中」，將地方自治的層級減少，即以保甲組織爲自治的基層組織。這種主張，卒經中央政治會議採納，在其所厘定的「地方自治法規原則」中列入「將保甲容納於自治組織之中，鄉鎮內之編制爲保甲」一條根本原則，立法院根據於這個原則也將縣自治法予以修正。經過此次的確定後，保甲便成了自治組織的基層。這個原則在後日的縣各級組織綱要中也是沿用的。

這個制度上的轉變的意義是極端重要的。它的重要不一定在其將自衛與自治打成一片，也不一定在減少了自治組織的層級，雖然這些轉變也是頗爲重要的。它最根本的意義在確定中國社會組織的形態，因爲保甲制度是我國社會的基層組織。一個社會組織的形態最應注意之點是其組織的基本單位，從單位的確定可以窺見其組織的形態。歐美等國的社會組織是以個人爲單位的，一切典章制度均是根據這個出發點而來的。我國自清末民初以來的自治組織也是以個人爲單位的，國民政府成立後的自治法規也是如此。保甲制度則以戶爲單位，而不以個人爲單位。推行以後，則我國社會的組織根本上發生了變易，社會的組織變了質，從而地方自治的制度也隨之而變了質。這不消說是極根本的一個變更，使得我國的地方自治在各國的地方自治制度中獨具一格，在理論上和實際上均與歐美各國的成規不同。究竟我國將來是否一直沿用這個以戶爲基本單位的社會組織，抑將於日後改回以個人爲單位的社會組織，這種以戶爲單位的社會組織是否爲一種比較落後的辦法，我們此處均可不具論，不過這個根本轉變的重要性是應當特別予以充分的注意的。

八　成效的檢討

在本書的範疇中我們沒有篇幅來敍述自清末以來我國各地方辦理地方自治的經過情形，即國民政府成立以來各地方的情形也不暇詳爲敍述。(註二〇)照一般情形而論，地方自治推行的成績，即政府也直言不諱，是不能令人滿意的。首先應當說明的是我國是一個極大而相當落後的國家，各地方的情形相差極遠，地方政府在中央積極督促之下所推行的地方自治工作彼此有極大的歧異，在若干地方是不無成績可言的，在有的地方則沒有進展。其中的原因很多，此處不妨以其比較重要者列舉出來，以爲本章的歸結。

最顯著的一個原因是法規的變動太繁，和陳義過高。在民國初年的時候，北京政府爲順應時勢的要求，繼續清季末葉推行地方自治的工作。那時全國政治情況，紊亂異常，政府權力不能達到全國，而又缺乏推行樹立這件百年大計的決心，小心翼翼在那裏頒布些法規，裝點門面。在這種情況之下，地方自治之推行無成效可言是極自然的。國民政府成立以後，這種情況爲之丕變，但那時國內的政治尚不會完全統一，推行自仍有若干困難。但是中央的立法者卻想在短期內達到全民政治的目的，故自始即制定一套內容完備，陳義過高的法規，令全國推行。當時政府不能說是沒有盡其最大的努力，但其結果則沒有多少成效。有的論者認爲這一段歷史是完全失敗的。這種看法未免過激。不斷的宣傳的確發生了若干反應，至少可以使一般人民漸漸熟諳地方自治這件事情的意義及其重要性。即使沒有多少具體的事實可言，對於地方自治的認識自然是加强了的。中國過去社會上有許多地方事業具有自治的氣味，但是近代地方自治是別具一種格調的。這個陌生的觀念要用不斷的宣傳印入一般人民的腦海之中，才能慢慢地養成其爲負責任的公民，才能使期知曉及能夠担當現代公民的繁劇。從這個也許可以說是教育的觀點看來，近年來的努力不是完全失敗的。

然而這一段的努力畢竟不能說是成功。我們可以說中央立法當局所訂陳義太高的法律是一個原因。因爲在初所訂的法律陳義太高，推行上發生了窒礙，收不到預期的效果，於是中央便圖補救之方，「改進地方自治原則」。因此由中央政治會議決定下來，根本改變了以前的自治法規，同時又決定推行保甲制度，將中國社會組織的單位都改變了。這種種具有革命性的改弦更張辦法使得地方上不得不部份的犧牲其以前努力的獲得的一點點

效果，再從基礎上建造起來。這是很吃虧的，甚至於使得地方不敢認眞執行，深恐中央的法令又生變化。

按照中國國民黨關於地方自治的理論，地方自治的推行應以自治條件之具備爲先決問題。就歐西各國地方自治發展的歷史看來，這是不易的步驟。一個不曾發展的地方是不能自治的，勉強令其自治只有釀成紛擾而無效果。我國的縣一般而言是比較落後的，沒有具備建國大綱所規定的條件的地方。所以着手之點是地方自治開始實行法所定的六件事情。然而辦理這些事情不是地方財力所能允許的。中國的地方力量，經過十餘年大小軍閥及土豪劣紳的蹂躪洗刧，早已是異常單薄脆弱的。縣政府的經費本來已經不敷甚鉅，而其支配不由自主，中央及省政府尤不能大量補助，急劇地完全辦到自治條件是幾乎不可能的。因爲它們不能具備這些條件，它們便不能開始自治。這當然也是自治不會成功的一個原因。

上文說到地方自治的推行需要不斷的教育。這一個觀念委實不容易深入人心，淺薄的認識尤易被誤解或曲解。因爲幾千年來，我國的人民沒有現代負責任公民的觀念，(註二)最大多數還是文盲，推行地方自治的結果便使地方的紳權澎漲，而劣紳的惡勢力也不是一般人民所能抗拒的。這種情形使得政府時有戒心，踟蹰不敢勇進。我國士紳的勢力往往是强的勢力而一般人民沒有智識與能力來壓制他們，於是便被其魚肉。一般人民自治的能力需要積年累月的培育，在培育未成之前是會生流弊的。自治事業之無成，人民智識，能力的缺乏是一個重要原因。智識能力的缺乏使得人民不能自覺地自動地辦理自治，使得最初的嘗試反而澎漲了劣紳之權，因而使得推行自治的政府畏縮，終而使得政府一再變更法律。中國地方自治是百年的大計，雖然在初沒有多少的成功，但又那能說得上失敗？

(註一)陳柏心，中國的地方制度及其改革，第一章第三節，關於「古代地方自治制度」有簡明扼要的敘述。

(註二)此奏摺轉載於謝振民，中華民國立法史，頁七八八至七八九。此書將當時所頒布的種種章程有相當詳細的分析，因爲事涉繁瑣，且已成過去的陳跡，未遑敘述，但讀者不妨參閱。

(註三)此令文轉載於陳柏心，前書，頁五八。

(註四)此案全文見劉振東，焦如橋，縣政資料彙編，上册，頁一三八。

（註五）轉載劉振東，焦如橋，前書，頁一四一。

（註六）「改進地方自治原則」，民國二十二年二月，中央政治會議通過，由行政院公佈，全文見劉振東，焦如橋，前書，頁一六七至一六九。關於此後面當再詳述。

（註七）「地方自治指導綱領」，二十二年五月中央常會通過，見前書，頁一六二至一六六。

（註八）參看謝振民，前書，頁八二五及其後，錢端升等，民國政制史，下冊，頁五五一及其後。

（註九）以上各種法規均見劉振東，焦如橋，前書，第四編。

（註一〇）「改進地方自治原則審查結果」第三項說明，轉載於陳柏心，前書，附錄，頁三六七。

（註一一）全文見陳柏心，前書，附錄，頁三六八。

（註一二）全文見劉振東，焦如橋，前書，頁一七二。

（註一三）同上，頁一六九。

（註一四）關於「立法原則」，參看本書關於中央政治委員會部份。

（註一五）參看聞鈞天，中國保甲制度；程方，中國縣政概論，下冊，第十四章及其參考書目。

（註一六）歷代保甲的名稱，如里、軌、鄰、保、伍、甲等，組織等級分二級、三級、四級、五級，組合數位有三進，五進，十進等。

（註一七）程方，前書，頁二九六。

（註一八）修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，全文見劉振東，焦如橋，前書，頁六一一。民國二十年。蔣委員長督師江西，即於總司令部黨務委員會內成立地方自衛處，研究保甲制度，草擬法規，由江西省試行。

（註一九）「為頒發剿匪區內各縣編查保甲戶口條例訓令各省文」，見同上頁六〇七。

（註二〇）關於近年來地方自治各省推行的情形，可參考之資料甚多，比較重要的是內政部所編的內政年鑑，和陳柏心，程方所著的二書。

（註二一）參看雷海宗，中國文化與中國的兵。此書對此點有詳盡精到的闡發。

第四十三章　縣行政組織沿革

縣是地方自治的單位，同時也是基層政治的單位。在政府及人民協力推行地方自治的過程當中，與此併行的一個潮流是健全縣的組織，使其成爲一個國家健全的細胞。國家的政務，除了由中央直接辦理者外，其終極的，實際的執行者是縣政府。在建國的艱鉅工作中，縣組織之健全是必需的。這個潮流與縣單位的地方自治的推進不是相互衝突而是相輔相成的。但它卻是另一件事情，也不應與地方自治相混淆。縣行政組織是一件與國家政治有極密切關係的事情，自來有若干次的改革，但是至今仍有許多懸而不決的問題，有待於解決。本章將以清末的縣制爲起點，簡略地描寫縣政府本身組織的沿革及其改變的痕跡。

一　清末民初的縣政機構

清代的縣政府組織，大體上是沿襲明代的舊制。我國歷代縣政府的組織都是採所謂獨任制的，而不是採合議制的。這個原則至今還是保持。縣的行政長官在清代爲知縣，每一縣均設有一個知縣，綜理全縣的事務。在制度上政府對於知縣是十分重視的，因爲他是「親民之官。」在知縣受任之初，吏部要先引見，以觀察他的才幹。在任的知縣要有五年才能題陞，三年以上始能題調。到任三年以後，如果政績卓著，可以保題註册，間有因事引見而予以書名存記的。經過這種手續，他有升爲同知，知府的希望。在任時如有曠職，經督撫劾奏，便立刻黜退。

清制除了每縣有一個知縣外，縣內還設有縣丞一人或二人。縣丞是知縣的助手，也可以說是副知縣。但縣丞幷不是普遍設立的，大抵在江蘇、江西、浙江、山東、河南等省的縣都有縣丞之設置，其它比較邊遠省份便沒有縣丞，在有的縣中，除縣丞外，還有主簿一職，也是知縣的助手，與縣丞分別佐理知縣主持縣的政務。此

外縣政府中有許多別的官職。典吏是掌理監察獄囚，在未設有縣丞或主簿的縣政府中，典吏便兼爲知縣的助手。此外，清縣制設吏，戶，禮，兵，刑，工，六「房」，多少與隋唐時代的六「司」相似，其名額之多寡一視縣的粮賦，卽其財政的收入的多寡而定。每一房至少有典吏一人。這六房分別掌理縣政一部份的事情，是縣政府本身的中心組織，在此而外，縣政府中還有總房和承發房，各有典吏一人，是辦理文書收發及雜務的。不在六房範圍以內的事情也有專管人員：「敎諭」是管教育的，幷有「訓導」來助理他；「僧會」是管釋教之事的；「道會」是管道教之事的；「訓術」是管陰陽事的；「訓科」是管醫學事的。在有關津險隘的地方，縣政府內便設有「巡檢」來緝捕盜賊，盤詰奸宄，還有驛丞管郵政，稅課大使管商稅等等。這些均視當地的需要而定。（註一）

由上面極簡單的敍述，可見清代的縣政府是一個相當富有彈性的機構，其職務之設置與否，一方面是看其粮賦的多寡，一方面是看其本地方有無這個需要。同時，我們可以看出縣政府的組織可能的相當龐大，官職的數目頗多而雜。他們合起來構成縣政府中的幹部人員。此外，還有一班人是隨知縣進退的，是他個人的隨從人員，如賓幕，丁家之類。當時最特別的一點是縣政府中的幹部人員，許多是世代在任的，或私相授受的，知縣沒有力量將其吏調任免。他們對於縣中的事情，世代相傳，知悉最清楚明白，甚至於許多擋案，如登記地籍的「魚鱗册」，都是他們傳家之寶，故知縣更是不敢更換他們，否則許多政事便沒有方法推動。他們有了這種「隱密」在身，也便可以對抗知縣，保持他們的地位。本來文官之應允於其位是有理由的，但這是一種病態，至少是一種變態，一縣的政務把握在少數家庭之中，用以顢頇知縣，自是極不妥當的辦法。

清季末葉的改革政治潮流，對於縣政府的組織也有所變更。光緒三十三年五月，總核官制大臣曾奏擬改訂官制，縣仍設知縣一人，其下設警務長，視學員，勸業員，典獄員，主計員各一人，分別掌理各種事務。各縣仍是視事務之繁簡設這些官職，除了警務長與視學員必須設立且不許兼職外，其它的則可以由一人而兼任二職。這種制度僅在東三省和直隸，江蘇等五省先辦，其它各省則陸續改革。但在此時期而政治陷入紊亂的時

代，這種改制并未普遍。（註二）但是這次的改革擬議卻打破了多少年來相當固定的制度，而開改革的先聲。

民國成立至民國十七年國民政府成立，縣的組織也有多次的變更。在初各省均設有軍政府，縣則組織方式極參差不齊。例如湖北的縣，從前的知縣改稱爲縣知事，其佐理人員有書記，科長、科員、工師、工手、掾史等職，其組織則分爲總務，內務，稅務，警務等科。民國元年十一月，中央政府下令將縣的行政長官一律改稱縣知事，其後又將縣的政府一律稱爲縣知事公署。其中則分科辦事，稱第一科第二科等。每科有科長一人，科員若干人，此外并有技士辦理技術事務及雇員等等。照一般而論，這個制度是民國十七年縣組織法公布前的通制，但是也幾經變化，各省也有自定規程的。（註三）

在縣知事公署中，除了設科而外，還有別的具有相當獨立性的組織。這種組織機構在民國十年以前多稱爲所，如警察所，勸學所等；在是時以後則漸漸推行局的制度，如公款局，實業局，教育局等，情形殊不一致。

局與科之數目及名稱各省各時期既不一致，而一省之中，各縣亦不一致，至於某科改某局，某局改某科，其辦法更不一致。大凡局科分設時期，一等縣之科局以二科四局較爲普遍，二三等縣則以經費較少，局科之數不能具備，或將局縮小爲科，或將局科之數減少，其能設二科四局者反爲例外。局科合併時期，除公安局外，則科之數目殊不一致。例如二十一年間山東省各縣則率設五科，二十二年間察哈爾省各縣則率設三科。裁局改科時期，除公安局外則各縣率設三科。（註四）

這是縣知事公署內部組織大略的情形。因爲這已成爲歷史的陳跡，可以不必再詳爲討論敍述。此外，民國初年對於縣知事的人選也有許多慎重的表示。當時縣知事的資格有兩種，其一是經試驗及格的，其一是經保荐而由內務部註冊的。這些條件規定得相當嚴厲，試驗尤爲鄭重其事。在聯省自治運動當中，縣的行政長官改稱爲縣長，以由人民選舉爲原則，其辦法各省亦不相同，資格也有相當的限制。但這些規定，除廣東一省實行較著外，其它則僅有一度實行或簡直是紙上文章而已。

二　國民政府成立以後的縣政機構

在國民政府成立之初，各縣的組織方法頗不一致，有採委員制的，有採縣長制的。十六年六月國民政府根據黨的決議，採用縣長制，縣行政長官的名稱自此決定爲縣長。十七年九月，縣組織法公布，規定各縣設公安、財務、建設、教育四局，於必要時縣政府更可呈請省政府設置衛生局及土地局。十八年六月，重訂縣組織法又規定縣政府設公安，財政、建設，教育四局。各局有縮小範圍之必要時，縣政府也可以呈請省政府改局爲科；有擴充之必要時，縣政府更可設置衛生、土地、社會、糧食管理等局。自此法公布後，各省紛紛設立公安，財政、建設、教育等局。其它各局甚少設立。惟江蘇、浙江，廣東之縣有設土地局者。那時，每一個局均有其組織規程，內容頗不一致。(註五)當時的縣是分爲三等，十七年之法規定除了四局係必設者外，一等縣設四科，二等縣設三科，三等設二科(註六)十八年之法則規定縣政府只設一科或二科，較以前略爲縮小。這種制度後來已經改革，現在也已成陳跡，可不詳述。

此處所謂改革是指民國二十二年間縣政府「合署辦公」和「裁局改科」而言。原來自十八年改制以後，縣政府中除了設科而外，尚有各局。局本來是縣政府的本身部門(雖則它們均有其組織規程)，但是省政府的各廳往往認定縣政府的局爲其直轄的機關，而縣政府的局也認定省政府的各廳爲其直接的上級機關，彼此行文，幷且各局更與縣政府行文，以致一個縣政府分割爲若干部門，縣政府遂失卻其統籌的作用。縣長的職權因亦低減。第二次全國內政會議認爲「提高縣長職權，現已成爲普遍要求，但實際上幷未辦到，而縣政府組織之未能充實健全，要爲主因。」縣政府組織如何不充實健全呢？

現時各縣政府高懸在上，各局分立，儼同割據，甚至事業進行，省府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，均不經過縣長，各廳爲進行便利起見，率性直接委派各局長乃至各科長。事權既不統一，所有事業，自難得通盤籌劃，而爲有步驟與合理之進行。救濟之法，惟有將各局併入於縣政府，使縣政府成一整個機關……同

時規定縣政府之各局科，以合署辦公爲原則。（註七）

這個出發點與省府合署辦公是同出一轍的。蔣委員長在決定省府合署辦公的指示中也說到「縣府與各局科，各截然形成兩級……省之廳處往往……認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文，流弊所及遂使……縣府不克層層節制，頓失以身使臂，以臂使指之效。」（註八）但是蔣委員長對於省府是決定合署辦公，在縣府則除了合署辦公以外，更主張裁局改科。他的這種主張在民國二十三年十二月先從「剿匪省份」開始。（註九）原來內政會議決定縣府合署辦公之後，河北省首先實行，但并未完全裁局改科。其他省份則有實行裁局改科的，最著的是江蘇省，惟殊不普遍。論者以爲只合署辦公而不逕行裁局改科是不澈底因而收不到實效的。蔣委員長故在南昌行營令各剿匪省份毅然裁局改科，頒布了一種剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，規定縣政府上行下行文書概以縣長名義行之，將所屬公安、財政、教育、建設各局概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣府各科辦理，而縣政府所設之科只有三個，以數目字別之，並且規定教育建設兩項事務應併屬一科。這個辦法由南昌行營限五個剿匪省份在三個月內完全實現。

關於這個辦法，各方面頗多反對的主張；尤其是辦理教育各方面的人士不主張裁撤教育局，更不主張教育與建設合爲一科。這種反對的論調後來經當時的王教育部長世杰作成提案在行政院會議提出，（註一〇）請將縣政府教育事務以設局辦理爲原則，但在人口較少，事務較簡之縣，得由省政府酌量改設專科辦理。因爲有這個提案，行政院所修正頒布縣政府裁局改科暫行規程便較南昌行營所訂的新法大綱富於彈性，在原則上仍將各局裁撤，但在人口衆多，事務繁劇之縣份，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。」但裁局改科的制度在日後仍被縣各級組織綱要所採取。

三　縣各級組織的變遷

比較上更紛繁複雜的問題是縣各級的組織。究竟縣之下應當分爲若干層級是曾經多方討論的一個問題。這

個問題與自治的區域是一個問題，所以只得合併敘述。簡單的說來，民國十七年縣組織法規定縣分為四級，第一級是縣，其下是區，至少以二十村里組成之，區之下為村里，百戶以上之鄉村地方為村，百戶以上之市鎮地方為里，再其下則為閭（村里居民以二十五戶為閭）和鄰（村里居民以五戶為鄰）。十八年之法仍舊維持四級，但將村里改稱鄉鎮，而區則以二十至五十鄉鎮組成之。十九年又有所修正，鄉鎮擴大了，但不得超過千戶，區也改由十至五十鄉鎮組成之。縣自治法改變得比較大，改成了三級制，十戶為鄰，十鄰為閭，十閭以上則為鄉鎮，但在縣政府所在地得劃分為若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。保甲制度推行後，閭鄰便被廢止了，以代之保甲（十戶為甲，十甲為保），十保以上為鄉鎮，也可以設區與鄉鎮同級。這是二十五年容納保甲於自治的原則確定以後的層級，仍分為三級。

以上所述五次的改變在理論上均曾發生了許多討論，經一次討論後便有一次修改，荏苒七年而最後決定成為三級。後來本書尚要說到這個辦法到了二十八年又有所改變，而成為今日的定制。制度之所以屢屢改訂，原因甚多。一般而言，有一部人士是認定地方行政層級不宜過多，否則行政上便會發生困難，因為一件事情層層轉折，費時惜日，是有害於行政效率的。同時，又有的人士以為地方行政的區域太大治理有種種的不便，面積大人口多的區域自然不如面積小人口少的區域容易治理，故主張縮小區域。但是在行政上一個上級機關同時指揮許多單位是不易收效的。在軍事組織上一個指揮單位不能指揮六個以上單位。行政上情形容或不同，至多也不能超過十個單位。所以南昌行營所訂的保甲編制是十進的。然而一方面將區域縮小，一方面又將指揮單位限於十個以內，中間遂不能不增添層級，於是層級又得加多。在過去地方行政層級三番兩次的改制中，這兩種似乎是具有充足理由的論點始終在那裏糾纏不清，各持一端而議論改制。

另外一個觀點是由實際經驗產生的。中國的面積大，地方情形各異。許多負執行責任的人往往見到其本地方的情形而發為改制的主張。關於這些論點我們只消舉例略加說明。例如區之應否設置及如何設置便有許多意見。照法律的規定，縣政府得劃區治理。如果有一個縣，其轄境分在大江南北，設一區來做縣政府的輔助機關

豈非有理？一個縣的轄境被大山隔成兩部似乎也有同樣需要。注意這種情形的人便主張保留區制。反之，在人口密集的地方，交通又復便利，設區做什麼呢？看見這種事實的人即主張廢區。再例如閭鄰村里鄉鎮的劃分，在人口密集的地方看來，其限制不妨大些，在人口稀疏地方又主張小些。總括一句來說，中國各地的情形實在太懸殊，太複雜，即使制法者力求其規定之富有彈性（過去之法一般頗具彈性），仍然不能使這一套制度放之全國而皆準。於是改制乃頗頻繁，無疑的對於地方行政是一種損失，因爲時常變動的制度是不會發揮高度効能的。

中國地方制度雖有幾千年的歷史，其基礎究嫌薄弱，不足以担當現代政治的任務。政府當局求治心切，社會輿論指摘頻繁，咸將改革的重心置在制度上面，故造成多次的修改。其實地方行政之未盡如人意，究竟制度之不良負多少成分的責任，人謀之不臧負多少成分的責任，基本條件太差不足以因應新時代的要求又負多少成份的責任，均是有考量餘地的問題。不察者斤斤於制度的改革固亦爲切中時弊的論點，究難認爲是抓住了整個問題的核心。

四　各實驗縣

在這一段歷史過程當中還有一點有一述的必要，那便是實驗縣制的推行及其成效。遠在民國二十二年間，政府當局及社會人士咸感覺到縣的行政還有許多問題，應當設法予以解決，而究竟應當採用什麼方式將其解決殊無確切的把握，故發爲一種縣政的實驗運動，用具體的方法來探究各種改革方案的實際効用。在這個時期，有若干社會人士，其最著者爲晏陽初，梁漱溟兩氏，對於縣政也有其特殊的見解，正在分別擇地實驗，於是實驗縣政的潮流遂風靡一時。當時進行這種實驗的，除廣東中山縣外，尚有江蘇的江寧，浙江的蘭谿，河北的定縣，山東的鄒平與荷澤，山西的陽曲，太原及榆次，湖南的湘潭與衡山，湖北的孝感，雲南的昆明，昭通，保山，玉溪及宜良，河南的輝縣及禹縣，廣西的貴陽，察哈爾的宣化等。是比較著名者，其它範圍較小的還有許

多。其中最惹人注意的是江寧、蘭谿、定縣、鄒平及荷澤，而前二者可以作為政府所辦的實驗縣的代表，後三者則為社會人士所辦者的代表。現在卽以此五縣的情形略加敘述。

政府方面所倡導的實驗縣，在這個地方自治運動推行正熱烈之時，都是以改革縣行政為起點的。主持江寧及蘭谿兩縣縣政的當時都是中央政治學校的教授，協助者也大部是中央政治學校的學生，在人選上是比較一般的縣為優的。這兩個縣在其它方面也有特種的便利：它們的經費比較充裕，江寧縣的收入可以全部用之於縣，不必解到省政府去；它們的自由比較大，中央的法令它們有請求暫緩執行的權利。這三個特點是一般的縣政府所沒有的。在這種優越條件之下它們開始實驗縣行政的各方面。這兩個實驗縣實驗的對象不甚相同，其成效之有無也不易遽下定論。在制度方面它們最澈底的裁局改科，這一點對於日後的改革有其影響。其次，這個縣均將行政及自治層級減少，裁撤區公所，廢除閭鄰，分為鄉鎮與村里二級，但江寧在鄉鎮上沒有自治指導區，蘭谿則有鄉鎮聯合辦事處。地方層級的簡單化後來也影響到法規的修訂。至於在行政業務上的成績，在各方面似均有進步，尤以土地行政為著名（江寧的土地陳報，蘭谿的土地清查。）但是至民國二十六年停止實驗時止，這兩個政府發動的實驗縣成績的綜評價是不容易的。

西洋人常說社會科學與自然科學不同的地方，就在後者可以實驗，成功後可以成為定律，中外古今莫不準確，而社會科學則無此利便。「在政治學的範圍中，由一個社會的經驗來推斷其它一個社會的結果永遠是一件危險的事情，因為沒有一件社會事實是可以脫離其環境而仍然有効的。」（註一二）但在二十二年間我國政府卻決定從事於縣政的實驗。在決定這個辦法時，內政部決定縣政建設實驗區應當具備五個條件：（一）該區情形可以代表本省一般情形，（二）交通便利，地位適中，（三）從前辦理地方自治較有成績，（四）地方有領導人才，且能出力贊助，（五）實驗場所有相當設備。（註一三）同時更決定「實驗區之區長官或縣長，首貴有行政實權，在不抵觸法令範圍以內，省政府及各廳，可不必事事干涉，俾得放手做去。」「實驗縣縣政府，其組織既須較一般縣政府加以充實，更須舉辦各種建設事業，自應有擴充之經費。」這種規定自然使得實驗縣的地位比較特

殊，各種條件比較優裕。但是內政部的說法，則是這樣的：

此次設置實驗縣之目的，在形成一最低限度之標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設者之借鏡，只須達到此種程度，實驗縣之能事已畢，並非萃全省之人力財力盡用之於此一縣，藉以裝點門面。倘一縣畸形發展，其它各縣均望塵莫及，難以取法，亦與本部主張設置實驗縣之本旨不相吻合。（註一三）

因為內政部一方面極力說明不允許實驗縣成為畸形的發展，一方面卻又使它們的組織，經費，權力均不可與的縣同日而語，其它而主持者及輔助者又是特殊的人才，我們對於這兩個實驗縣的成績遂不易判斷其是否成功。大約一般論者的意見是這兩個縣，乃至於其它實驗縣，的確有相當成績，祇因其它各縣沒有它們的人才，沒有它們的經費，尤其是沒有它們的特權，故內政部所希望於它們的，即供其它地方借鏡一點，似乎是不曾做到的。

社會人士所發動的實驗縣是各有其哲學的。遠在民國七年山西省政府在閻錫山氏提倡之下，便注意到鄉村建設，其目標是「村村無訟，家家有餘。」民國十八年河南省也一度有村治學院，不久便停辦了，後來從事於鄉村建設的社會團體很多，比較最負時譽的是山東的鄒平與菏澤，和河北的定縣。鄒平與菏澤是山東鄉村建設研究院主辦的，背後的指揮者是該院院長梁漱溟氏。定縣的實驗是河北省縣政建設研究院所辦的，其背後則是晏陽初氏所主持的中華平民教育促進會。梁漱溟與晏陽初兩氏對於中國的地方建設問題均有其獨特的見解，他們就在這三個縣以及許多別的地方開始實驗。我們現在沒有篇幅來述敘他們的見解，也不易對於幾年來的實驗予以評價。總括來說，則是他們的主張是認定中國的建設應從鄉村入手，地方自治應自下而上，他們所用的方法則是以教育及經濟的發展為鄉村建設的前提，不甚注重政治方面的建設。（註一五）究竟他們的成績如何很難判斷，不過有一點應當注意：他們的實驗區也是有特權的，人才，經費均較充裕，也不一定要完全奉行一切的法令。同時，他們的種種實驗至今尚不曾為政府所採納而推廣及於其它地方或全國。（註一六）

五　設治局

上文曾提到中國現在除了一千九百五十五縣以外，還有五十八個設治局。所謂設治局係指尚未設縣地方的政治組織而言的。依照民國二十年六月二日所公布的設治局組織條例，「各省尚未設置縣治地方得依本條例之規定暫置設治局，至相當時期應改設縣治。」法律上幷未有明白規定設縣應具備何種條件，此與設市之有嚴格限制者不同。一般而言，設治局大都在邊遠尚未完全開發的地方，至此等地方相當開發後省政府例即請求中央政府核准改設縣治。

依照法律的規定，設治局的組織比較縣政府簡單，設局長一人，荐任待遇，至其內部組織則法律上完全沒有規定，僅說「設治局置佐理員」幷「得酌用雇員。」但是設治局與縣政府一樣「於不抵觸中央及省之法令範圍內得發布局令，幷得制定單行規則」，但「應呈報省政府查核備案。」依照設治局的目的，此種組織原爲一種過渡的，初不必有其自治。組織條例雖然說「設治局管轄區域內促進自治之辦法由內政部定之」，內政部卻不曾制定這種辦法。近年來全國推行縣各級組織綱要，法律上也沒有提到設治局。但是在若干省份中，綱要的制度卻有施行到設治局的。這種辦法無非是健全基層組織，似無自治的意味含乎其中。論者以爲爲求全國平均發展，設治局應當引起中央及省政府的注意，努力求其開發，改設縣治。現在縣分爲六等，設治局的過渡階段似乎可以廢除。過去有人認爲在邊遠地方，人民的言語，風俗習慣都與內地迥殊，應當有特殊的機構辦理其事，故不但主張保留設治局的制度，即在已設有縣政府的地方也主張特設辦理邊民事務的機構，如在縣政府內設立邊務科等等。這種見解中央政府認爲不妥，因爲一個地方的政治機構原是爲辦理當地的政治事務爲宗旨的，其施政的對象即爲當地的人民。如果當地的人民是特殊的，則民政、財政、教育，建設各項政務便都以此特殊的人民爲對象，這種種政務不是專爲漢人的，何必在有其他民族的地方另外再設機構？特設機構即有顯分畛域的意味，正和中央政府對於國境以內各種民族一視同仁的基本原則相違背。設治局雖然不是專爲邊地人民的，但它們卻大多在那些地方。今後的政策當在儘速改設縣治，廢除設治局的制度。至於顧慮到那種地方一時自治不易辦理，或行政機構不宜龐大，都可以在法律上予以補救，因爲縣的行政機構和自治制度不是全國一律的，當

極顯明。

(註一)鄒自明，中國歷代的縣政，頁二一六至二一九。

(註二)錢端升等，民國政制史，下册，頁五四五至五四六，及頁五六二及其後。

(註三)同上，頁五四八。

(註四)同上，頁五七八。

(註五)此節完全根據錢端升等，前書，其內容甚爲詳盡，可以參看。

(註六)程方，中國縣政概論，上册，頁四五及四七，有二圖表可參看。

(註七)內政部，第二次全國內政會議報告書。

(註八)蔣委員長致行政院東電。

(註九)當時所謂「剿匪省份」是河南、湖北、安徽、江西、福建。

(註一〇)民國二十六年六月，行政院第三一五次會議。

(註一一) William B. Munro —The Governments of Europe, p. 3.

(註一二)內政部頒布各省設置縣政實驗區辦法。

(註一三)以上各段引用文字均見內政部於二十二年十一月咨各省政府文。

(註一四)關於實驗縣的參考書籍頗多，程方，前書，第五章，爲討論此一問題極詳盡持平之作，頁一一五至一一六所附的參考書目亦極詳盡。陳柏心的中國的地方制度及其改革，頁二三九至二五六解說亦詳，批評亦似允當，可以參考。此外，行政院在民國二十五年間延聘兩位大學教授實地考察這些實驗縣，沈乃正教授的「江寧蘭谿行政調查報告」及馬博厂教授的「鄒平實驗縣政的觀察」(載行政研究，第一卷第二期及第二卷前三期，均有價值。)

(註一五)鄉村建設運動者一般認爲「今日談不到地方自治。必先用教育引發培養人民新的智識能力，使鄉間分子漸次團結。用『政教合一』的方式發生一種力量，由力量過渡到組織，由組織然後才能達到自治。」鄉村工作討論會第二次集會自治保衛組報告。

(註一六)對於鄉村建設運動批評最烈的一篇文章是陳序經，「鄉村建設運動的將來」，獨立評論第一九六號。

第四十四章　縣各級組織綱要

一　縣各級組織綱要制定實施經過

國民政府本着十餘年推行縣政及地方自治的經驗在民國二十八年九月公布了縣各級組織綱要，凡六十條。綱要第六十條規定「本綱要施行後各項法令與本綱要抵觸之部份暫行停止適用。」本書以前各章所敘述的事實是近年來推行地方自治及縣政建設的經過情形，現在說來則完全應以縣各級組織綱要爲主。不過有一點應當注意：這部綱要也不是永久性的。政府要本着它施行的經驗另外制定永久性的法律。上引一條的「暫」字代表這個意思。

縣各級組織綱要發源於民國二十七年　蔣總裁在五屆四中全會的一篇演說，題爲「改進黨務與調整黨政關係」，幷附有一張「黨政關係草圖」及「圖例釋義」。這一篇演說的目的是提出基層黨與政府機構應有的關係，而其方案則是「設計草案，至於如何措之實施和訂頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字，悉心研究，俾臻於完善可行。」這個草案公表以後，引起了全國的注意，地方政府如福建、浙江省政府均將此案部份制成法規，江西省政府且劃縣試辦。中央政府方面則中常會與國防最高委員會在先共同決定先在四川、湖南、江西、陝西、貴州五省各選一縣試辦。後來中常會又擬定了「縣以下政治實施促進案」，增加試行之縣至每省六至十縣。再到後來，則國防最高委員會決議制定這部綱要，逕由國民政府公布，限期實施。

行政院接到這個公布的命令以後，便決定了實施的步驟，共有原則三條：

(一)本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣分暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定延期實施。

(二)各省政府應體察該省境內之人力財力，分別先後，規定其完成限期，但至遲於三年內全省各縣一律完成。

(三)綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形分別規定。

各省對於綱要之實施，以三年爲期，三年之內，全省各縣一律完成。這是中央決定的原則，各省根據這個原則擬定具體實施的計劃，由行政院一一予以核定。各省於收到這種命令之後便紛紛擬定計劃，經中央核定。(註一)由這些計劃可以看出各省因種種的關係對於此事推行的步驟頗不一律，但大部均以三年爲完成期間，最早的以二十九年一月爲起點。同時，因爲在此時期中，我國正在作戰，而且有若干地方爲敵人暫時佔領，非我行政力量所能達到，故也不能全國同時實施。其在前方地方也有因環境特殊而暫時不能實施的。對於這種地方行政院是令其籌備。據內政部的報告，自二十九年年初至三十二年，實施的地方已有十九省，佔全國大半數的縣份。這一件地方政治的大改革曾引起了全國上下的注意，西洋人之研究中國政治者也多以目光注視這一件改革的進步和効果。近年來關於中國政治的研究書籍與論文似乎以論此事者爲最多。(註二)

二　原則的說明

縣各級組織綱要是國民政府推行地方自治的一個重要步驟。它的根本精神在參照過去十餘年的經驗將地方自治導入正軌，以完成此訓政時期，亦卽是國民革命過程中的大業。它的主要內容可以簡略地分段將其加以說明。

我們前面已經將中國的縣在行政組織系統中的地位略加剖析。建國大綱規定這個二千餘年來構成中國行政單位之縣作爲地方自治的單位，綱要開宗明義第一條也說「縣爲地方自治單位。」有人也許懷疑說，我國一千九百餘縣的面積，人口、文化、經濟各條件相去很遠，如何可以構成地方自治的單位。我們姑且不去說明在實行地方自治有悠久歷史的西洋國家中自治單位的各種條件也是極不平均的。卽就理論與事實來說，自治單位也

不必一律，只要各種法規可以具有彈性。以調整縣區爲實施地方自治是不必的，而且是不可能的。具有彈性是縣各級組織綱要一個最主要的特色，可以從它的各條條文中看得出來。行政院所規定的三條實施原則和各省自定實施計劃的辦法是更加添其彈性色彩的規定。

時人之討論綱要表往往稱之爲「新縣制」，這個名辭且出現於官文書中。其實綱要中固有些新穎的地方，其最大的部份卻是已經見諸以前有關縣政的法律中的。綱要的作用是根據過去的實際經驗，將各種法規中種種的內容爲一個總的檢討之後確實厘定一種 蔣總裁所謂「妥善可行」的制度。這部綱要，我們與其說它是新的剏造，毋寧稱之爲一種集其大成的制度。這種看法並不是貶抑此法的價值，因爲集大成的作品往往是最成熟最完美的，如同孔子的學說一樣。而且它還是暫行的，試驗性的，如是而稱之爲「新縣制」似乎是不甚妥切的。我們認爲集我國推行地方自治經驗之大成是它的第二個特色。

過去我國縣的機構，最大的弊端一方面是組織力量之單薄，一方面卻是重複衝突，架床叠屋。政治的機構最重要的是基礎穩固健全，在這個穩固健全的基礎上建立國家。我國過去的縣組織，因爲人力財力之不足，組織未能克臻完善，故一切的政令不能順利的推動。同時又因爲種種政府的關係，其機構重複駢叠，運用不靈。綱要的一個重要的目的便在矯正這個弊病，一方面使縣的機構簡單化，合理化，一方面則使其內容健全充實，爲中華民國建造穩固健全的基礎。

訓政時期的主要任務是推行地方自治，而其所採的方式則是黨治。黨治的運用，在地方自治的運用上，是「以黨透政」，以黨的主義政策透過政府，由政府來執行實現黨的主義與政策。綱要的前身是 蔣總裁「改進黨務與調整黨政關係」的演說，可見其主要作用之一是基層黨政關係的調整與聯繫，是要用黨的力量來透過政府，實現地方自治的理想。這種關係是縣各級組織綱要的一個主要目標之一，雖則因爲這是一個運用問題而不是一個法律問題，故在綱要的條文中看不出來，而另以不公開的辦法規定。

綱要之又一個目標是使得政治，軍事與教育切取聯繫，這個目標的用意，一方面固然是要使得這三部門的

重要工作能夠在密切配合下齊頭並進，一方面也是因爲在此過渡時期人力財力有限，是以撙節省力量的方法收到預期的效果。所以在綱要的條文中可以看出這一個方法的表現，即所謂「三位一體」的制度。

地方自治的機關，最關緊要的是人民的代表機關，因爲人民自治權利是依賴其代表機關來運用的。綱要對於此點是明確地將人民代表機關的系統厘定下來，中央並且根據它所規定的原則制定了許多地方人民代表機關的法律。這一套縣各級的人民代表機關享有相當的權力可以使人民取得地方自治的運用經驗，以爲實行全民政治的基本。

最後，綱要對於縣及鄉鎮的財政有相當硬性的規定，其用意是在保障縣及鄉鎮財政的來源，亦即是保障地方自治經費的來源。有了適當的經費地方自治事業才可以順利舉辦。同時，爲增加地方自治的經費起見，鄉鎮并且應當積極開闢財源，以擴展地方自治事業。故「鄉鎮造產」的推進是實行此一綱要的根本措施。

以上我們從大處着眼略述縣各級組織綱要內涵的幾個重要原則，以下再當較詳細地分析其內容，并檢討其初步實施的經過。總而言之，這部法律是我國推行地方自治的一個重要步驟，其終極的宗旨在爲中華民國樹立憲政的基礎，故爲一切留心政治制度的人所深切注意。

三　組織的層級

縣各級組織綱要關於縣的各級組織，前文業已提到，是根據過去十數年的經驗，而將其厘定下來。在從前我國沿襲歷代的傳統將縣分爲三等；綱要則規定「縣按面積，人口、經濟、文化、交通等狀況分爲三等至六等，由各省政府劃分報內政部核定之。」這種規定是富有彈性的，各省之縣如果情形相差甚遠，便可分爲六等，相差不遠也可以如同從前一樣，只分三等；也可以斟酌的時勢分爲四等或五等。照現在的實際情形看來，也是如此的。（註三）

至於縣的各級組織，現制是將縣只分爲兩級，第一級爲縣，第二級爲鄉或鎮。所以說「縣以下爲鄉（鎮）」；

「縣爲法人，鄉（鎮）爲法人」；而縣有縣的財政，鄉（鎮）有鄉（鎮）的財政。這個兩級制是一個根本的原則，論者以爲較之以前的層級簡單是一個進步。關於縣的一個層級，是依其「現有之區域」。這種區域也可以隨時依照法定的手續和縣行政區域整理辦法大綱的原則予以整理，這種工作是不斷的在進行之中。但是「縣之面積過大有特殊情形者，得分區設署。」更詳細的是「區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原則。」這個區不是縣以下及鄉（鎮）以上的一個層級，區中所設之區署只是「縣政府之輔助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。」從前區曾經構成縣各級組織的一個層級；現制則將其成爲縣政府的一個輔助機關，不復自成爲一個層級，多年來未能解決的一個問題此處作了一個解決。法條中所謂面積過大，可以從其劃分以十五至三十鄉（鎮）爲原則的規定看出來；鄉（鎮）數目過多，一個縣政府指揮不便，故在「適中或交通便利地點」設立一個區署來輔助縣政府督導各鄉（鎮）。至於「特殊情形」，法律上雖不曾明定，舉例如一縣之中有山脈橫貫，或一縣一部分在江河之南岸，其它部分在北岸，均可分別設區署以爲輔助。（註四）

鄉與鎮是同等的區域，依行政院的解釋，人口散居的地方稱爲鄉，人口密集的地方稱爲鎮。「鄉（鎮）內之編制爲保甲」的規定是沿襲改進地方自治原則而來的，所以確定縣的各級組織爲兩級制，不但區不成一級，保甲亦不成爲一級，保甲只爲「鄉（鎮）內之編制」。在從前保甲的編制是十進的。這個原則綱要予以保留，但使其較具彈性：「甲之編制以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶」；「保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲」；「鄉（鎮）之劃分以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。」這種辦法使得各地方不同的情形可以便利適應，而已經以十進爲原則的編制也可以不必因綱要之頒布而重行劃分。照一般行政的理論，一個指揮者不宜同時指揮過多的單位，十個單位似乎是不多不少的。而且每一個保甲及鄉（鎮）的大小也不宜過於懸殊，使得在其組織中所配置的各種機構與事業太不均勻，故亦宜使其大小（尤其注重人口）大致相同。在十進的原則下，一個甲，以每戶五口平均計算，最少有二十五人，最多七十五人，平均五十人；每一保最少一百二十五人，最多一千一百二十五人；平均五百人；每一鄉（鎮）最少六百二十五人，最多

一萬六千八百七十五八，平均五千八。這個辦法似乎是適中的。

四　關於縣政府的機構

關於縣政府的組織，在前文中曾將以前縣政府的組織沿革略加敘述。綱要也是沿襲以前的改制而確定縣政府的組織，仍一本合署辦公及裁局改科的精神予以厘定。法條中規定縣政府最多可以設七個科，分掌各部門的事務，其名稱爲民政，財政、教育、建設、軍事、地政、社會，但沒有說明最少應設幾科。究竟每一省的各縣應設幾科及如何劃分其職掌是「由各省政府依縣之等次及實際需要擬定報內政部核定之。」因爲綱要中又規定「縣政府組織規程由各省訂定報內政部轉呈行政院核定」，各省大都在縣政府組織規程中將縣政府各科的設置及職掌分配訂定。它們的方法是先將各科的職掌列出來，然後說在不設某科的縣則此科的職掌併入某科辦理，例如不設社會科之縣卽以其職掌劃歸民政科，不設地政科之縣則以其職掌劃歸財政科等等。各縣設科之多寡大都以其縣等之高下爲準，例如一等縣七科全設，六等縣則僅設三科等等，其用意是因爲大縣的事務較繁故所需之機構也較大。我們屢說綱要的精神之一是具有彈性，這便是一個顯明的例子。

在二十九年年初綱要開始實行以來，各省政府卽紛紛將其縣政府組織規程送到行政院來核定。有的尚未全部實行綱要的省份也仿此擬定縣政府組織規程。從這些規程中可以見各地縣政府組織大略的情形，省與省間的差別是相當大的。這是因爲行政院認定，綱要既然是要各省自行擬定，各省的意見是應當切實尊重的，故不求其整齊劃一。如果要整理劃一，則中央可以自定一部規程，不必叫各省分別來擬定。

綱要又規定「縣政府組織規程所無之機關不得設置。」此一規定的用意是鑒於各縣政府中的機構過於龐雜，駢枝冗員充斥，爲要加強縣政府的力量起見，自應將其機構簡單化以期增加行政效率。據一種調查，現在一個縣政府，除了各科室外，其他的機關往往多至二十或三十乃至四十個單位，其首長且往往均是由縣長兼任。中央政府也承認「各縣地方行政機構重複，縣長兼職繁多，已成地方政制之通弊，亟應予以調整，藉利行

政効率之增進。」（註五）綱要這一條條文的用意也是想經由制定縣政府組織規程的機會，切實予以一番的調整。

區署的組織設區長一人，指導員二人至五人，「分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。」同時「區得設建設委員會，聘請區內聲譽卓著之人士担任委員，爲區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長担任主席。」

五　各級組織

鄉（鎮）的組織，依照綱要的規定，設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長及副鄉（鎮）長各一人（副鄉（鎮）長可增爲二人），由鄉（鎮）民大會就具有法定資格的人中選舉。因爲現在尙未舉行鄉（鎮）民代表會，故現在的鄉（鎮）長仍然是指派的。他們的職務，據鄉(鎮)組織暫行條例的規定，是「受縣政府之指揮監督，辦理本鄉（鎮）自治事項，及執行縣政府委辦事項。」因爲綱要的一個原則是所謂「三位一體」，所以鄉（鎮）長（政治）兼任鄉（鎮）中心學校校長（教育）和鄉（鎮）國民兵隊隊長（軍事），但「在經濟教育發達之區域得不兼任鄉（鎮）中心學校校長。」這個規定曾爲教育當局所反對，認爲在事實上不易實行，勉強實行亦鮮無益，故經中央執行委員會全體會議（九中全會）決議變更。以前是以兼任校長爲原則的，決議改變爲以兼任爲例外，或竟不兼任。

鄉（鎮）公所內設有民政、警衛、經濟、文化四股，每股各設主任一人。這些股主任也是兼任的：警衛股主任由國民兵隊隊附兼任，文化股主任得由中心學校教員兼任，民政，經濟股主任得由副鄉（鎮）長兼任。各股也得置幹事，也可以由學校教員兼任，惟關於戶籍則應有一幹事專辦。此外，並可置事務員一人至二人。這是一個鄉（鎮）的輪廓，但「經費不充裕地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。」鄉(鎮)公所應召開鄉（鎮）務會議，由各有關人員參加。據內政部最近的統計，依照此制建立的鄉（鎮）現有二萬五千零六十九所。

保設保辦公處，置保長一人，副保長一人。依照規定，他們是由保民大會選舉的，在保民大會未成立前當由上級政府派任。根據「三位一體」的原則，保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長，但「在經濟教育發達之區域得不兼任保國民學校校長。」保的機關稱保辦公處，其中除保長副保長外，分設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人，也可以由副保長，保國民兵隊隊附，保國民學校教員兼任。保內這些人員合起來組成保務會議。保的組織也是具有充分彈性的。現在按此制整理過的有三十一萬八千三百六十七處。

每一個甲（即六至十五戶）中的戶長組成會議，稱為戶長會議，其重要職權之一便是選舉一個人為甲長。他沒有辦公處，戶長會議也便在他的家中舉行，他任主席。同時，甲內並可以舉行甲居民會議。甲是我國行政組織中最基本的組織了。縣各級組織綱要關於行政的組織大略如此（註六）可見他的規定與以前的並沒有多少根本不同的地方，只是極力求鄉（鎮）與保甲組織比較充實，使得政治的基礎可以穩固。

六　各級人民代表機關

地方自治的機關除上述的行政機關外，尚有各級的人民代表機關。綱要的一個重要部分即是厘定縣各級人民代表機關的系統。為敍述便利起見，我們不妨由下而上，從最基層的說起。

人民代表機關之最基層的是甲居民會議。但它不是一個固定或常設的機關。法律規定「甲長認為必要或有本甲居民十人以上之連名請求時」，方得舉行，其任務則為「討論議決有關本甲重要興革事項」。至於甲內的戶長會議則是常設的，由甲長每月召集一次，甲長主席，除了選舉或罷免甲長外，并討論決議甲內政令的執行，戶口之稽查與填報，清潔衛生及其它興革事項。

綱要的草定者比較注意的是保民大會。它是由每戶推出一人組成的，也是每月開會一次，由保長召集及主席。這是一個重要的基層人民代表機關，它的職權也相當隆重。除了選舉及罷免保長副保長以及本保鄉（鎮）民大會代表外，它能議決本保保甲規約，和本保與他保間相互之公約，徵募人工等事項，並且可以監督保長。縣

聯在地方上的「細胞」(Salosoviets)的性質與我們的保民大會頗多相似之處，在蘇聯全國有七萬餘單位，我國保的數目則差不多十倍於此。英國人韋貝夫婦(Sidney and Beatrice Webb)於視察後盛讚蘇制，譽爲「民主政治的精髓」("essential democracy")。(註七)我們若能善爲運用保民大會，正是奠定民權主義根本的基礎。這種制度以前在廣西雖曾實行，但普及於各地則是自三十年八月鄉(鎮)組織暫行條例開始，現在爲時尚暫，自然還不易見其實際的經驗。

鄉(鎮)的人民代表機關是鄉(鎮)民代表會，由每保保民大會選舉代表二人組織之，(註八)任期二年，每三個月開會一次。此會的主席是由各代表互選的，但是鄉(鎮)長如果已經是由鄉(鎮)民代表選舉的，則可由他兼任主席。因爲鄉(鎮)是法人，爲縣的一級組織，故代表會的職權甚爲隆重，其中最重要的一項是議決鄉(鎮)概算和審核決算，但應經過縣政府之核准及覆核。因爲種種原因，特別是因爲保民大會現在尚未全部成立，關於鄉(鎮)民代表會的法律，雖經公布施行，但成立的地方尚不甚多。

縣一級的人民代表機關是縣參議會。他是由鄉(鎮)民代表會選舉的，每鄉(鎮)一人，但未滿七個鄉(鎮)的縣，縣參議員也仍是七人。此外並且由職業團體選舉參議員，但總數不得超過總額十分之三。所謂職業團體，依照非常時期人民團體組織法，共爲六種：即工會、農會、商會、教育會、漁會、和自由職業團體。一個人同時具有區域選舉和職業團體資格應參加區域選舉，職業團體因此沒有人參加，行政院曾解釋「不必顧慮」。縣參議會設有議長和副議長各一人，開會時任主席。它的任期二年，每三個月開會一次。縣參議員的候選也須經過試驗或檢覈。參議會的職權更爲隆重，法律上列有十條之多，其最重要者爲完成地方自治事項，議決預算審核決算，議決單行規章，縣稅，縣公債，縣有財產之經管及處分等等。對於縣政府它也有相當的監督權。(註九)

鄉(鎮)民代表會是選舉縣參議員的機關，現在既未普遍成立，故縣參議會一般也無從成立。許多人對於此事着急。(註一〇)有的人認爲它應當及早成立，以爲全縣人民的代表。有的人則以爲在此過渡時期應先做省臨時

參議會之例。在各縣設立縣臨時參議會，將來再成立正式的縣參議會，國民參政會也有這種建議案送請政府考慮。事實是四川省政府在三十一年春間即提議組織縣臨時參議會，其理由是在戰爭期間，許多重要的政令（如征兵征糧）均須與人民代表互相協助進行，可以減少許多阻礙，推行較爲利便。中央政府同情於四川省政府這種請求，於是准其普遍成立。此後其它省份覺得四川之例成功甚佳，紛紛倣行，均由中央政府核准。人民代表機關已經證明不但不妨礙政府法令之推行，反而可予以協助，這種感覺是極重大的收穫。中央政府鑒於這種情形遂在民國三十三年的國家施政方針中明白規定在三十三年度內全國各省一律普遍成立民意機關。十一中全會（三十二年九月召開）通過在戰事結束一年內實施憲政，中國正在走上民主政治的大道，地方民意機關之普遍成立一般認定是促成憲政的一個重要步驟。

同時，縣臨時參議會並不是由人民選舉的，只是一種過渡期間的民意機關。正式縣參議會的組織選舉法律既定於三十二年五月五日實施，自應依照此種法律早日成立正式縣參議會。行政院因此在法律實施之時規定各級民意機關成立的步驟：

一、保民大會開會亦須以上經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會；

二、鄉鎮民代表會開會四次以上經政府考核無異者得成立縣參議會；

三、凡縣參議會正式成立之縣份，臨時參議會應即取消。（註一二）

依照這個規定，由成立保民大會至成立縣參議會共需時一年六個月。三十二年十一月間，行政院復經決議「限於三十三年內一律成立縣參議會，其不能依法成立之縣，得先成立臨時參議會，但仍應督飭各該縣依照前述步驟舉行保民大會及鄉鎮民代表會，務期正式民意機關得於一定期間一律依法成立。」

依照省縣公職候選人考試法，（註一三）人民代表機關的代表均須經過考試，分爲甲乙兩種，經「甲種公職候選人考試」合格的便取得省參議員及縣參議員候選人的資格；經「乙種公職候選人考試」合格的便取得鄉鎮民代表，鄉鎮長及保長候選人的資格。但是所謂考試，並非一定是參加考試，蓋法律上規定有「檢覈」的辦法，

事實上只是審查資格而已。

於此我們要指出，這種辦法是遵守建國大綱而定的，是中國民主政治的一種特殊制度。但是在實施時仍不免有困難，主要的在合格的人數不足，甚而不足法律所規定參議員及鄉鎮民代表的名額，以致人民代表機關不能依法產生。這種情形在邊遠或文化較落後的地方可能最大。爲補救這個缺憾起見，現在有兩個辦法：(一)如果報名應考或受檢覈之人數不足，現在有一種補充辦法，是在參議員或鄉鎮民代表當選後再補檢覈的手續，如不合格自仍不能當選。(二)如果實在不能成立仍可成立臨時參議會。根據四川等省已有的經驗，地方上儘有人可以担任這種職務；過去兩年來考試院所辦的檢覈也已有了許多人，故前途仍是樂觀的。

七　黨政聯繫

關於縣各級組織與黨的各級組織之聯繫，上文曾說，是此制的起因。在綱要頒行以後，這個目的自仍在逐步實現之中，但是因爲此中聯繫的具體辦法完全是祕密的，自未便從詳討論。此處卻不妨指出，黨政的關係現在所取的是「以黨透政」的方式，以黨的政策經由政府而見諸實行。同西洋國家一樣，我們的主要辦法也是以人事控制爲方法，使得從事於政治工作的人，即在縣的各級組織中負責任的人，不但皆能遵守黨的主義與政策行使其職權，並且儘量以黨員擔任。這種方法最爲簡捷有效，故爲各國所採用。除此以外，則黨與政府經常取得聯繫，使政府瞭解黨的政策，黨也知道政府的方針，自然便可以聯繫起來，溶成一片。可惜我們對於這個極重要的問題不能深論。

(註一)這種計劃曾經楊君勱解釋起來，由中國政治建設協會出版，名爲新縣制實施計劃彙編，但內中不甚完全。

(註二)關於這些著作與論文，我們不能作一個目錄。就一般而論，其中闡揚的成分較多而客觀批評者尚不多見。關於闡揚者最可有的一本是李宗黃的縣各級組織綱要要義。其餘見本書所附參考書目。

(註三)陳柏心，中國縣制改造，第二章。

（註四）綱要頒行後行政院曾頒定一種各省釐定縣等辦法（二十九年四月）仍極具彈性，分爲三等至六等，以面積，人口、經濟、文化、交通五項爲標準，每項訂定「假定分數」，加其總和而定等次。惟（一）毗連國界，（二）地臨海濱，（三）孤懸海外，（四）居民複雜，（五）在國防上特殊重要，可以「依照實際需要酌予提高等級」。最近所頒各種補充法規，最完備的是三十年十一月內政部出版的內政法規彙編，可惜只註有「密」字，故流行不廣。

（註五）見行政院二十九年三月十八日關於調整縣機構及縣長兼職的訓令。

（註六）以上關於鄉（鎮）保甲的組織，俱見鄉（鎮）組織暫行條例，三十年八月九日國民政府公布施行。

（註七）Soviet Communism: A New Civilization, vol. I. p. 26.

（註八）國民政府曾公布一種鄉（鎮）民代表會選舉條例，規定選舉權及被選舉權。凡是縣的公民（關於此綱要第六條有規定），年滿二十五歲，經鄉（鎮）民代表候選人試驗或檢覈及格者得被選爲鄉（鎮）民代表會代表，但本鄉（鎮）內現任公職人員，現役軍人或警察，現在學校之肄業生，不能當選。

（註九）關於縣參議會，三十年八月國民政府曾公布縣參議會組織暫行條例，縣參議員選舉條例，內容十分詳盡，已由國民政府明令於民國三十二年五月五日開始實施。

（註一〇）國民參政會自成立之時起即呼籲趕速成立地方民意機關，以後每屆大會均有類此的建議案。

（註一一）見國民政府三十二年五月五日訓令。

（註一二）民國二十九年十二月，政府公布縣參議員及鄉鎮民代表考試條例，已經開始實施；三十二年五月又公布省縣公職候選人考試法，並將以前的法律明令廢止。

第四十五章　現行縣政組織

一　縣行政與縣自治

縣各級組織綱要自二十九年分別由各省開始實施，中央政府決定限於三年內全國各地一律完成。到了三年期滿，行政院曾對於三年的成績作了一次檢討。因爲在戰爭期間，若干地方已經淪陷，故不能全國所有各縣一律實施，但後方所有的地方均已經實施，可以說是達到普遍的程度。在這三年當中，各地方政府當局和中央主管機關對於此制的實施取得了相當豐富的經驗，恐怕也可獲得相當一致的結論。這些經驗與結論當然可以作爲確立我國永久縣政制度的基礎，因爲縣各級組織綱要在制法者的認識還不是永久的法制，而多少帶有試辦性質的。但是在推行之過程中，中央與地方當局也發生了許多困難，也有不少的改進意見，值得充分的重視。

自來討論縣政的人，有兩種重點之不同。有一種人以爲中國的縣政的問題是縣行政的問題。有一位作家說：

……歷史上之中國政府，其主要目的在於教化，即是教人自治，而又一以政簡訟清爲依歸，故中國政府向來是不管「事業」不要「組織」的政府。以之處理現代事業，雖然經過一百年的改革維新，而總覺得捉襟見肘之處甚多，推原其故，似只在組織機構方案與手段上有種種欠缺處。其結果則總流於空泛不切實。

古來中國政治只有大道理，而無細節目。道家之清靜無爲固不必說。儒家爲政，亦是正其誼不謀其利，明其道不計其功。功利是現代政治經濟最先考慮的中心問題。所謂効率問題即是功利。但儒家則偏偏對此最爲反對。從古以來中國政治只問是不是，不問行不行，更不問如何行法，行後有何効果……

古來中國政治只要大道理已定，便不問執行方案，與執行機構，一切委之於胥吏。中國政制，自中央以

迄各省各縣，向來只是承轉機關……結果中國一切政事，均以毫無常識而只圖營利（從多數說）的胥吏爲唯一執行機構……自上而下，層層遞轉，而到保甲身上實行……（註一）

因此改革中國政治應當從改革最下層組織與機構入手，其主要的用意在使得地方基層組織健全起來，以便担當執行新政的各種責任。有一位眼光敏銳的外國人也有同感。他說中國政治最大的弱點，

不在理論而在其實行，或在理論之不能實行。弱點在効率行政的缺乏，我說除了少數特殊的個人外，不知行政爲何物。中國現階段主要的問題是有實効行政制度的產生。（註二）

根據於這種認識，他們所注意的是中國的基層組織中行政機構的部門。他們以爲無論從縣各級組織綱要之所謂「委辦事項」或「自治事項」而言，縣各級的行政組織是必須充實健全的，否則一切事務均不能辦，或辦而不能收効。

另外一種人的主張是着重於地方自治的。建國大綱規定訓政時期以地方自治的推行爲最重要的項目，因爲唯有使人民獲得了自治的訓練，憲政才可以有穩固的基礎。訓政時期一方面是黨治的時期，一方面也是開始地方自治的時期。（註三）照外國人關於地方自治的理論，可以更進一步，而認定唯有在自治的條件之下，行政才能有効。蒲萊士(James Bryce)曾說「地方自治可使一個地方的人民對於本地方公共事業產生共同興趣，因此而使他們個別的或共同的負責任來使這些事業有効率地和誠實地執行。」（註四）政治學家拉斯基教授（Horolo J. Laski）也認爲：

自外而來的統治（government from without）缺乏對於地方意志的反應，故事實上不能表示各種不同的意見或感覺，而這種意見與感覺的認識是執行有効的重要條件。非自治的行政自然趨向於劃一，而不能顧及各方面的異點……換言之，即不能把握到地方性。同時，因爲這種行政是非自治的，它使不能引起當地人民的興趣與責任心。它會引起反感；而不能使當地的公民熱誠的擁護以促其成。（註五）

所以注重自治亦即是注重行政，因爲拉斯基教授所謂的「自外而來的統治」，亦即是非自治的行政，是不

會有多少効率的。這種論調固似嫌過分偏激，且亦恐非事實的一般眞相，因爲我們儘多非自治而極有効率的行政，但自治之爲行政効率的一個條件的觀點也是值得重視的。爲討論利便起見，我們不妨先討論在縣各級組織綱要下的縣行政問題，然後再及自治問題。

二　縣政府本身的機構

縣行政問題中的一個中心問題是縣的行政機構，這個問題應佔相當重要的地位。

縣各級組織綱要規定縣政府最多可設七科，即民政、財政、教育、建設、軍事、社會、地政。這是縣政府內部最大的組織。綱要並且明定各省的縣政府組織規程應由各省根據綱要的輪廓擬定，由中央政府核定，縣政府組織規程所無的機關不得設置。這種規定的作用顯然在限制縣行政機構之龐大駢冗，因爲在綱要頒訂以前，縣行政機構之繁雜是爲一般所詬病的，制法者故欲藉此機會將縣行政機構予以一番的調整緊縮。

我國的縣大小極不一致，其間的差度本書已予以敍述。綱要規定縣分爲三等至六等，各等縣的行政機構不必一致，如何組織可以縣政府組織規程中予以訂明。根據各地的實際情形，實行綱要的縣有只設兩科的，有設至八科七室之多的。因爲縣行政機構應與地方的需要相稱，這種差度自有相當理由。現在最大的縣政府所設的八科，是除了上述綱要所定明的七科均設置外，更設一個糧政科。（註六）至於七室則爲祕書室、會計室、統計室、警佐室、合作指導室、督導室、及軍法室。這七個室中，祕書室是爲法律上所定的祕書及助理祕書而設的，作用至明顯。（註七）會計室，統計室是依照超然主計制度而設立的。綱要規定縣政府設警佐一人，辦理警察行政。他和其助理人遂組成此室。（註八）合作指導室也是根據特別法產生的，是合作指導員辦公之處。合作行政本是有科主管的（社會科或建設科），但合作指導員（其主要任務在出發各地協助人民經營合作社）卻因爲資歷較高而不肯受主管科的節制，故必須另成一室。督導室似不甚普遍，顧名思義是縣政府督導人員辦公之處。軍法室是因縣長兼爲軍法官而設的，自不平等條約取消以後，許多種案件均由軍法而移歸普通法院管轄，

軍法室遂被裁撤，但仍有照常設置以處理少數仍歸軍法審判的案件者。以上十五個單位爲一個一等縣的縣政府本身最大的組織方式。

至於一般的縣政府，大都以民、財、教、建四科爲主體，除最小最貧之縣外，大都有此四科。在此而外，祕書室和會計室也是極普遍的。軍事科是抗戰初起時兵役科之變相，看來似乎十分重要，但在實際則殊非如此，因爲在抗戰期間征兵和國民軍事訓練等事是由縣國民兵團辦理的，軍事科與國民兵團之間有一種「權責劃分辦法」，但界限模糊，時生爭執，故軍事科在國民兵團存在時間是否有存在之必要曾經多次討論而終於決定裁撤，社會科主辦的是社會部所主管的事務的一部分（人民團體組訓與社會福利，合作行政不在內），如不設立其事務自可由民政科辦理。地政科主辦土地行政，是一個純粹的行政機構。中央地政署成立後辦理地籍整理，即不設地政科而設「縣地籍整理辦事處」主辦，以爲業務機構，其理論是在業務辦完之後再設地政科來辦行政。不設地政科的地方，其事務可交民政科或財政科辦理。最小的縣政府只設兩科，是民政與財政合爲一科，教育建設合爲一科。（註六）

三十一年，中央十中全會認爲縣的行政機構過度擴張，而決定限制各縣的組織於五科二室，即民政、財政、教育、建設、軍事五科，與祕書，會計二室。但後來因爲行政院有意根據縣各級組織綱要實施三年的經驗，修正縣組織法，以爲永久之計，故十中全會的這一個提案遂決定併同辦理。大約關於縣的行政機構，民政、財政、教育、建設四科、和祕書、會計二室是沒有問題的。問題在其他的科與室可否准其設置。照現在的情形而論，主張擴張機構的，一般而論不是各省或各縣政府本身，而是中央的行政機關。他們不斷的企望在各縣政府中有它們「直轄機構」，例如社會部便熱烈希望各縣都設社會科，沒有機構事情是辦不通的。在三十二年間。各省有緊縮縣政府機構的辦法，行政院是在各中央部會反對之下准其緊縮的。徒增機構而財力人力兩皆缺乏是沒有多少成効可期的。

三　縣政府的附屬機關

縣政府的機構問題，上述的縣政府本身的機構問題究竟不大，而縣政府附屬機構問題卻頗爲複雜。現在附屬於縣政府的機構，爲數之多，名目之雜，實足驚人。因爲各省甚至於各縣的情形均不相同，亦無法統計，一般而言，總在十個至三十餘個之譜。這個現象產生於中央機關認爲要推動其所主管的事情，如果不能在縣政府特設一科，至少在縣中設立一個附屬機構，并且爲指揮監督鄉鎮保甲利便起見，此種附屬機構的主官最好由縣長兼任，即用他的名義行文。但是中央機關認爲縣長也許對於此種事情不見得熱心推動，中央機關既無單獨委用亦無撤換縣長之權，縣長也許不聽他的指揮，於是決定一方面由縣長兼任首長，這個機構的副首長，或「幕僚長」，乃至於機構中的其他人員，均由上級政府（如省政府主管此事之廳，處，局）派充，這些人實際是在負責，而縣長只是「掛名」而已。此種設立縣機構的辦法近年來幾乎成了一種風氣，造成了一位縣長兼三十餘個頭銜的事實。

此種辦法最普通而最重要的一個例子便是縣國民兵團。依照現行國民兵制度，每縣設國民兵團，主辦國民兵的招募與訓練等事宜。國民兵團的團長是由縣長兼任的，此外有一個副團長則是由中央軍政部直接派充的。有一種辦法是國民兵團的副團長由縣政府的軍事科長兼任。國民兵團設有團部，其中有團附等職務，也是有資格限制的。這種組織辦法在事實上有幾種困難。（一）國民兵團的職掌不易與縣政府軍事科的職掌明白劃分，勉強劃分亦不清楚，更因而引起「磨擦」，故二者只宜保留其一，結果是裁撤軍事科。（二）副團長是受過特殊軍事訓練的，且是軍政部直接派充的，不甘受縣長兼團長的指揮，但是縣長既兼團長名義，便有責任，對於團中之事不能不理，因此而生「磨擦」，有的副團長甚而希望兼團長一切命令均須副團長「副署」始生効果。主張裁團留科的理論是「分級負責」，凡是縣內之事最好均集中在縣政府內辦理。不要生出駢枝機關。（註一〇）主張裁科留團的則認爲國民兵的組訓究爲性質極特殊的事情，未可與一般行政事務相提並論。且有隊伍指揮，最好

另設一機構負責。現在的原則是各縣仍分設國民兵團，仍由縣長兼任團長，而明白決定他的權責，副團長只是「幕僚長」，受兼團長的完全指揮。我們舉此一例，即可以見縣政府附屬機構問題的一般癥結。

除了國民兵團團長而外，上文說過，縣長的兼職尚多。例如縣防護團團長，動員委員會主任委員，優待出征抗敵軍人家屬委員會主任委員，縣航空建設支會會長，軍運代辦所所長，船舶總隊支隊隊長，都是屬於軍事性質的。此外，縣振濟會主任委員，鹽務協助專員，縣義務教育委員會首席委員，縣社會教育推行委員會主席，強迫兒童入學委員會聯合會主席委員，縣免費及公費學額審查委員會當然委員，縣新生活運動促進會主任幹事等等。以上每一種名目也大都有一個機關，其中人員亦有由縣政府職員兼任的。

在各縣內尚有許多其它機關，不一定由縣長兼任職務，但既在縣內自然縣長亦須過問。舉例言之，如縣抗敵後援會，義勇壯丁總隊部，國民自衞隊總隊部，社會軍事訓練總隊部，民訓總隊部，縣防空支會，縣振濟院，縣救濟院，縣衞生院，禁煙委員會，國民經濟建設委員會縣支會，縣各級行政人員訓練所，林務專員辦事處等，不一而足。縣政府的科長科員有的是在這些機關中兼任職務的。這許多機關不是每縣都有，且有的業已撤銷，有的又已添上，此不過言其梗概而已。

各縣政府為了溝通縣政府與當地士紳的關係，或為表示處理事務公允起見，也設立了許多機關，由縣政府的職員與當地士紳參加。例如縣財政委員會，(註一一)縣教育基金保管委員會，(註一二)縣禁煙經費保管委員會，縣文獻征集及保管委員會等。當地的士紳參加這種機關以後便可以與縣政府融洽，並且可收人民監督政府之効，在未設縣人民代表機關以前，亦不失為一種良好的辦法。

最後，縣內還有許多中央直接在那裏設立的機構，而附麗於縣政府的。最顯明的一個實例是縣田賦管理處，縣土地陳報辦事處，縣地籍整理辦事處，名目尚不甚多，有的純為臨時性質的。至於縣長所兼的司法職務，在各地方法院積極添設，軍法審判範圍縮小情形下亦在減少過程之中。

總而言之，縣的行政機構，現在仍有問題，附屬機構之繁多尤為一般所詬病。行政院於二十九年決定調整

這些附屬機構，決定了四條原則分令各省遵行。

一、凡地方特設之機關，含有監督地方政務性質或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後一律裁撤。

二、依事務性質無庸特設機關，可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關應即裁撤。

三、依事務性質雖應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。

四、依事務性質有特設機關必要且涉及縣政重要興革者，仍由縣長兼任。

此四原則頒行後，各省曾裁去了不少的機關，但新的又添設起來，故目前縣行政機構仍然有待於整理。其中最大的癥結在中央機關能否放棄以前那種「一條鞭」的辦法。而實行「分級負責」的原則。中央機關之所以不肯捨棄此種辦法，最大的原因是恐怕縣政府不負責任，而過去縣政府之不能完全被信任，亦為顯明的事實。但是如果中央那許多發號施令的機關及其所分的單位所主管的事情一律傳遞到縣政府後都得認真辦理。在目前或任何時期恐均不能辦到。這是一個極困難的問題，其唯一解決的途徑在改善我們的行政技術，使得權與責有嚴密考核的方法。有了此方法後，中央機關才能夠放心，地方政府事權便可以集中。

四　縣長

我國古語認縣長是「親民之官」，在行政的系統中地位最為重要。現在我國的法制，對於縣長有一套特別的規定，備極詳盡，也是所以特別重視這個職位的意思。

縣長在縣中理論上是最高級的長官，他負着「辦理全縣自治」事項及「執行中央及省委辦事項」雙重任務。(註一三)在理想的制度下，我國的縣長將由人民選舉，但是現在則由政府任命。照現在的法律，(註一四)縣長須由國民政府任命，在國民政府任命時是據行政院院長轉據內政部部長「呈荐」。我們注意在這個公文程式中，省政府主席并沒有出現。這個立法之用意是認定縣長應當由中央政府委派，即就合格人員分發各省任用。

換言之，任用縣長之權在中央政府而不在省政府。但事實卻與此制度還相差很遠。現在的事實是縣長大都是由省政府（省政府主席或民政廳長）遴選向中央政府（內政部）「呈荐」，除非顯然有不合格情事內政部一定呈請行政院轉呈國民政府任命。加之，各省政府以前還有根本不將其所遴選的縣長向中央「呈薦」，因此有許多縣長是沒有經過國民政府任命的。由此可見中央政府對於縣長的人選頗少控制之權。從法律上講來，若干省政府這種弁髦法律的辦法是不妥的，但省政府似乎也有他的理由，說起來也娓娓動聽。

第一，法律上規定縣長的資格相當的高，在考試院所主持的高等考試之上。大致說來，縣長考試，亦即是縣長的資格，除了學歷而外還要注重經驗。（註一五）這是很正確的辦法，雖則經驗如何才是堪稱縣長是不容易確定的，但是因為法律上所定的資格如此之高，中國的人才又如此之貧，適當的人選實不容易覓得。「呈薦」的縣長是必須由銓敍部內政部審查資格的，不合格的自然不能正式任用。因為許多人都是明明不合格的，省政府遂亦不將他們「呈薦」到中央來。中央政府對於此事也有一番考慮。邊遠地方的人才較為缺乏，所以法律上對於邊遠地方的縣長資格特別放寬。抗戰發生後，許多接近前綫地方的縣長最好有些軍事學識經驗，而具有此者未必有縣長任用法上的資格，故又予以資格上的放寬。因為此種辦法的實行經「呈薦」而正式任命的縣長已日漸增多，但資格則仍多未合縣長任用法的標準。

第二，縣長在將來是由人民選舉的，可見他的地位實具有濃厚的地方意義。在未曾舉辦選舉以前，為什麼要中央來遴選分發任用是有問題的。省政府統籌一省的行政，縣政府受它的直接指揮，由省政府來遴選任用本亦不無理由。因此有一種辦法是用法律來規定，縣長的人選可以由省政府依法定的手續向中央荐舉，經中央認為合格後再分發任用。

這些是相當充足的理由。但在這些理由的背後是另一種事實。中國堪任為縣長的人委實不夠多，而可任縣長者也未必肯任縣長。因為縣長的任期與保障（註一六）制度尚未完全實行，縣長的「缺」多少成為省政當局所要支配的位置，而待省政當局任用的人又未必合於縣長法定的資格。現在地方治安在若干地方還成大問題，任

縣長者最好能有些軍事經驗，省政當局如爲軍職人員所兼任時，有軍事經驗的人亦較多。地方上的士紳勢力相當雄厚，縣政府如果與地方人民不能融洽時政務便往往困難重重，不能推動，而與士紳能融洽的人却未必是具有縣長法定資格之人。這種種事實上的原因使得地方當局不但不贊成中央分發的辦法，抑且未將許多現任的縣長向中央「呈荐」。這種手續上的不完備說明中央政府現在不但不能爲法律所定控制全國縣長的人選，且亦不能確知全國現任每縣縣長究爲何人。這種現象更可以進而說明現制也還不無缺點，有待補救。

所謂補救的方法，照現在已有的辦法或主張而言，可說共有三種。第一，是中央分發的辦法。主張此制的人以爲，中國究竟是一個中央集權的國家，而縣長的地位重要，不能不由中央予以有効的控制。第二，是地方政府保舉中央任命的辦法。這個辦法仍是維持中央任用的原則，但對於既有的事實及造成事實的理由不予以一筆抹殺，故主張不妨給予地方政府以保舉的機會，而由中央政府加以承認，其中如有不合格者，中央自可不予以承認。第三，是由地方自行任用的辦法。在這個辦法下，中央對於地方用人，採取不干涉主義，偏重於地方的意志的充分表現。以現在的趨勢而言，中央政府仍偏重於採取第一種辦法，中央是制定法律的，故這種主張最有成爲法律的可能雖則法律既定能否實行又是另一問題。（註一七）贊成此說的人認爲在法理上不妨作此規定，在事實上再予以補救。補救的方法的一種是在分發任用之前先去用非正式的方法（如內政部部長與省政府主席間的通信或電報）徵求意見，獲得同意後再正式分發，地方當局自無不接受之理。或更進一步令地方當局就合格人員名單遴選合格的人，再向中央分發。在這種辦法下，先決的條件是有一個「合格人員名單。」這一個名單是不容易製成的，因爲列入這個名單中的合格人員最好經過考試及訓練，而這又是極不易於大規模舉辦的。（註一八）自然這些辦法充其量不過是暫時的，因爲縣既爲自治單位，在縣自治達到相當程度時縣長自宜改由人民直接選舉，或由人民間接選舉（例如由縣參議會選舉），在那個時候，中央政府對於縣長仍然可以嚴定其資格，分發的制度自然便無從實施。

一般論地方行政的人無不對縣長人選十分注意，因爲他的地位太重要，簡直可說是影響到全國政治的得

失利弊。近年以來，中央及地方當局對於此事當然也十分注意，希望能獲得最優秀的人到基層組織任事。中央訓練團．批一批的訓練縣長，各省當局在努力求賢，（註一九）都是朝一個方向走的措施。中國近年來一樁最大的進步也是縣長人事的改良，因爲現在的水準比較從前的確有很大的提高。他們的水準提高自然也是地方政治的進步。

五　縣行政人員

所謂縣行政人員，卽從前所謂縣佐治人員，亦卽是縣政府內的各種職員的總稱。他們的任用等現行法律中也有許多規定，但在縣各級組織綱要頒行後已多不能適用，故行政考試當局正在重予厘定，以期符合當前的需要。

一個縣政府有多少行政人員是不一定的，因爲各縣有大小貧富之不同，事務有繁簡的區別。有的省政府定有一種標準，規定第一等縣多少人，第二等縣多少人等等，以爲各縣用人的限制。一般人的感覺似乎是中央及省政府的機關的人員冗多，應當裁汰，而縣政府的人員則感覺太少，應予增加。平常鼓吹注意基層政治的人所謂「充實健全縣政府」也不外是添增機構與人員之謂。其實中央與省政府有冗員的問題，縣政府也有冗員的問題，正如縣政府也有駢枝機關的問題一樣。不過這個問題不是普遍的，而且其中質量的成分似較數量的成分爲重要。我們要充實健全一個政府機關不是徒指增加人員而已；有的時候我們要裁汰[illegible][illegible]不稱職的人員，而補充合適的新人。這正是縣行政人員問題之所在。

關於這個問題，現在也有兩種不同的理解。有一種人以爲縣行政人員，如各縣政府中的祕書科長等，既是「行政」人員，他們應當只具備「行政」人員的資格，卽考試法規中所謂普通行政人員，而不必具有專門的學歷經驗。另外一種人則認爲各縣政府的科長如主管一部分行政事務，相當專門，故最好具有專門的學歷與經驗，例如任教育科長的人最好是學教育的，且最好由中央主管部門予以訓練。這兩種理解各具理由，裁至目前

爲止，似乎偏重於第一種辦法，但主張第二種辦法的也頗不乏人。在事實上，第一種辦法雖在實行中，法規上已有若干重要的例子，現在軍事科長是另有資格限制的，他必須有相當的軍事學識。此外，警佐、督學、合作指導員等也均有特定的資格。問題只在是否將此原則應用於一般的縣行政人員而已。

縣行政人員的任用也是一個不易於解決的問題。有的人以爲文官制度是沒有問題的，故應當應用於縣行政人員之上，他們也經過考試或銓敍，受法律的保障。在這個理想的情形下，一位縣長上任去，不消帶一個助手，充其量只應帶一位祕書，其他人員他不應，亦不能予以更易。如此可以使縣行政人員久於其位，不存「五日京兆」之心，縣行政便可以走上軌道。尤其是在縣長民選的情形下，縣行政人員之久於其位，實尤爲重要，否則便成了「分贓制度」，中傷行政効率，甚而造成貪汚。（註二〇）若是一時做不到這一點，則至少應當設法使得縣長不要實行「分贓制度」，所謂「一朝天子一朝臣」，大批的更動人員。依照現行法律的規定，縣長的任期三年，而實際上能做滿三年的爲數不多，這個法律規定似乎還不曾發生實效。若是縣政府內的職員也隨縣長大批進退，對於縣政是有很大不良影響的，特別是在一切均尙無成規可循的時候。在近年來，有的省政當局，鑒於縣行政人員隨縣長更動之流弊，而考試銓敍制度又無法全部推行，故訂有各種補救的辦法，其中最著的是前福建省政府主席陳儀的辦法。陳氏是中國提倡地方幹部訓練最早的一個人，在福建他訓練了大批人員，分在各縣政府內工作。法律規定凡是經過訓練合格的人員便有了保障，縣長不得任意更動。有的人以福建近年來行政的進步實導源於此制的創立。

但是留心地方政治的人在此也看出困難來。因爲縣長不能更動他的助理人員，助理人員也便有的不受他的指揮的趨勢。在缺乏「公法觀念」的情形下，這是很普遍的一種現象，使得任縣長的人處於很困難的地步，縣政亦因此而蒙受不良的影響。有的人甚而認爲組織一個行政機關應當在人事上成「系統」，即糾合一班志同道合的人，才易於發揮實際分工合作之効。例如從前浙江蘭谿實驗縣，縣長與縣行政人員大都是中央政治學校的學生，有師生的關係，一切政令推行利便，故成績優良。許多任縣政有經驗的人大都同情於這種辦法。他們並不

是有許多「私人」要任用，到任後對於前任所有的人員亦大都不予更動。他們所要求的不過是更動他們的權力，有了這種權力他並不一定應用，便可以發生効果。如果一個學校當局不能開除不良的學生，這個學校的紀律與水準是不可思議的，雖則學校當局並無意把所有的學生開除，縣長的意思也不過是如此而已，否則他便失卻了駕馭部下的能力，而事務乃無法推動。理想與事實於此是不甚相符的。

(註一)谷春帆，「機關與事業」，今日評論，第四卷，第十二期。

(註二) R. H. Tawney-band and Labour in China, pp. 172–173.

(註三)陳之邁，「黨治與訓政」，新認識，第六卷第二期，討論較詳。

(註四) Modern Demcracies, Vol. I. p. 132.

(註五) Grammar of Politics, p. 412.

(註六) 抗戰期間中央在行政院內添設糧食部，此糧政科即是根據糧食部的請求局設立的。征兵征糧爲抗戰期間的兩大要政，糧政科之設自有相當理由。並且這是臨時的機構，故未因之而修正法律。

(註七)三十一年冬間，行政院與考試院議定，縣政府的秘書，既爲「行政三聯制」中的「幕僚長」，地位自可較高，故可敘至荐任（各科科長則爲委任），經中央核准通令。縣政府中無總務機構，均由秘書代辦，其附屬機關中，事務雖較縣政府少，都有設總務機構之例。此點殊不合理。

(註八)警察爲國家內政的主幹，備極重要。在綱要頒布以前，中央及地方政府對於縣的警察是確定一律設警察局的，全國也有了一半以上的縣設了警察局。綱要的制定者將此制取消，而改在縣政府內設警佐，一反以前的制度。行政院在三十年間曾據內政部（中央警察主管機關）的請求，向制訂綱要的國防最高委員會請求重行考慮此一大變制。但國防最高委員會認爲改設警佐是貫澈「裁局改科」制度精神的，故不予改訂。後來各省政府也紛紛請求不要裁局，結果是決定在人口衙繁地位重要的地方仍可以設局。這個折衷的方案也未見得十分妥當，現在大多數的地方仍有警察局之設，甚而有在警察局之外復設警佐室的。更奇怪的是國民政府在公布縣各級組織綱要時，同時公布了一個「附圖」，圖中明明畫有「警察局。」後來國防最高委員會曾解釋謂「附圖」不能作爲依據，然則既不能作爲依據何以又經國民政府公布是不甚可解的。「附圖」尚有許多與綱要不侔之處。

(註九)教育與建設從前有人根本主張合併辦理，以爲此兩件事情取得聯繫。這種理論現在已不成立，但中央教育部的建敎合作委員會則仍存在。

(註一〇)此一主張曾盛行一時，以致許多省內的國民兵團裁撤，但終因運用不便而次第恢復。

(註一一)此機關在若干地方，如過去的四川省，成爲極重要的機關，兼負有一部分財務行政的責任。

(註一二)在「統收統支」的原則下，教育基金原無存在的理由。但是若干地方很不願放棄教育基金的制度（河南省卽爲一例），熱心教育，當亦未可厚非。

(註一三)縣各級組織綱要，第七條。

(註一四)縣長任用法，此法在修訂中，內容已多改易。

(註一五)參看縣長考試法。

(註一六)縣長任期三年，非因法定之故不得免職，縣長任用法中有規定。

(註一七)民國三十二年間，考試院曾仿古制，實行縣長「挑選」，卽組織一個機關就高等考試及格人員中「挑選」其宜於任用爲縣長者。結果只「挑選」了幾個人，如何處置及結果如何，尙不得而知。同年，行政院與考試院又依照公務員內外互調條例，實行內外互調。結果中央有若干中級人員，如各院部的科長，外調各省去任縣長，各省有若干縣長內調到中央機關來任事。此種內外互調的人員資格極嚴（任職滿五年，三次考績成績在八十分以上），並特組委員會負審查資格之責，每次互調以三年爲期，期滿各回原任。

(註一八)困難之點在考試及訓練後沒有縣長可給他們做，長期候用殊不經濟，亦不合理。

(註一九)參看吳鼎昌，花谿閒筆。吳氏爲貴州省政府主席，對於縣長的人選最注意，而有優良的成績。

(註二〇)極堪注意的一件事是以文官制度及地方自治馳名的英國，其地方官員並無一般文官的考試保障等制度，而成績殊優。請參看 William B. Munro-The government of European Cities, Ch. viii.

第四十六章　地方自治

一　地方自治的含義

我們提倡了三十多年的地方自治，但一般而言，國人對於地方自治這一個名辭尚多不同的見解，甚以誤解了其應有的涵義。這種現象固然因爲地方自治本是近數十年來新自西洋傳來的一個制度的觀念，但是對此新的制度缺乏正確認識自然是有礙於其推行的。本章的主旨在就現行法律予這個名辭以一個解釋。

地方自治就是一個地方的人民自己來管理的事情。我們現在不必去徵引西洋的成例，而只就中國現行的法律予以相當解釋。第一，所謂「一個地方」在現在是指現在中國所有的一千九百幾十個縣，因爲在現制下它們是「自治單位。」我國的縣大小懸殊，貧富不同。但這些事實初不妨礙其爲「自治單位」，上文我們已經說過。第二，所謂「人民」現在也有很明確的定義。法律上規定「中華民國人民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者，爲縣公民」；但「有下列情形之一者不得有公民資格：（一）褫奪公權者；（二）虧欠公款者；（三）曾因贓私處罰有案者；（四）禁治產者；（五）吸食鴉片及其代用品者。」（註一）

第三，因爲我們認定「管理衆人之事謂之政治」，故在定義中用「管理」的字樣，而管理的方法則爲：（一）行政選舉，罷免，創制，複決四種「政權」；（二）設立機關以辦理自治事業。依照現行法律，選舉與罷免兩權已有具體行政方法的規定；創制複決兩權如何行使則尚無規定。至於設立機關，則現行法律上規定至多，各級的行政及人民代表機關都是自治的機關。第四，所謂「可以或者應當由本地方人民自己管理的事情」是些什麼，有無方法劃定其範圍，在從前有關地方自治的法規皆爲列舉的規定，但縣各級組織綱要則不採

列舉的方式，而用「地方自治之實施辦法以命令定之」的方式。（註二）以上四點，第一第二及第三點已極明顯，第四點則有待於詳細說明。

二　三個基本的概念

所謂「自治事項」究竟以何為範圍是一個極難解說的問題。第一，我們可以說，在我們中國，既然根本法上認定縣為「自治單位」，一切的自治事項自應以縣為單位來辦理。反過來也可以說，唯有可能以縣為單位來辦理的事情才具備自治事項的一個條件。舉例而言，外交是不能以縣為單位來辦理的事情，因此縣不必亦不宜辦外交，外交亦無成為地方自治事項的可能。社會救濟事業在其性質上是可以由縣為單位來辦理的，並且似乎應當以縣為單位來辦理，因為中央政府實不易辦理全國各地的社會救濟事業，故社會救濟乃為地方自治事業。我們似乎不必去旁徵博引，參考各國的成例。中國的地方自治應當以「縣為自治單位」一個原則為準繩，而確定每一種事項可否成為自治事項。這是概念之一。

但這個問題並不如此簡單。孫中山先生早已說：（註三）

> 權之分配不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜分歧，此權之宜屬於中央者也。教育衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不為劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？

此一段文字雖然是指省與中央的關係而言的，但其中所說權的性質是不滅之理。近來有人認為自治事項應當有

其明確的範圍，何者爲國家委辦事項，何者爲地方自治事項，一一列舉，綱舉目張，自然易於推行。抱持這種見解的人因此贊成在縣組織法或自治法中作列舉的規定。他們對於縣各級組織綱要第三條的體例是不贊成的。然而我們如果仔細體會上述一段文字，便可了然於列舉方法之不當，或說其不可能。這是概念之二。

我們可以更進一步而去參考西洋對於地方自治有經驗諸國家的先例。在西洋國家中，地方自治也沒有將各種自治事項一一列舉的方法。一般而言，「美國的城市只有權辦理法律特許它們辦理的事情；普魯士及其它德國城市則有權辦理任何法律或上級機關未曾禁止它們辦理的事情。」（註四）再加分析，則可以有下列兩個特點。（一）無論在英美或歐陸國家中，各城市的自治權是不一致的，甲城市與乙城市不一定在自治權限上相同，而且往往有差別。（二）各城市的自治權是時常有變更或有變更可能的，因法律及上級機關的命令是時常變更的。

這種不固定的情形亦有其特殊的理由。地方自治是事業，同時也是一種政治的訓練。這是地方自治之所以特別重要而成爲訓政時期中心事項的一個重要原因。本此而言，地方自治事項不妨有其原則上的範圍（我們可以說宜於以縣爲單位來舉辦的事項爲其原則上的範圍），但其詳細的項目則不宜全國各縣一律。這種說法固然是因爲我國各縣的情形懸殊，無法求其一致，同時，中央政府爲鼓勵地方自治之推行起見，應當本其監督地方自治之權，視每一自治單位自治的成効而隨時加深或減低其自治程度。例如社會救濟事業在性質上是地方自治事業，各縣均可舉辦。但是如果某一縣的社會救濟事業辦理成効特佳，表示此縣的人民自治能力特強，中央政府爲鼓勵起見，應當將此一縣的自治程度加深，畀以其它自治的權力。譬如某另一縣對於社會救濟事業辦理成効甚劣，中央政府可以隨時撤消其自治權，以示懲罰。換言之，中央政府在行使其監督自治權時，應當考查每一個自治單位自治的能力；其能力特強者予以鼓勵，其方法爲加深其自治的程度，即擴充其自治事項的範圍，其能力薄弱者予以懲罰，其方法的減低其自治程度，亦即縮小其自治事項的範圍。（註五）唯有在這種辦法下，地方自治才可以順利推動，因爲在無形中各自治單位之間實有一種競賽的精神存乎其間，而爲自治施行的一種推

動力量。英國自治法規如此其複雜，每一單位的自治程度均特有法律爲之規定，即最好整齊的德國的自治制度也是十分不一致的，其間實具有充足的理由。這是概念之三。

三　委辦事項與自治事項

以上所述的是關於地方自治的理論。我們所說的很簡單，因爲這些理論也許將來見諸事實，現在的事實則距離相當遼遠，故在一本描寫現狀的書中，這些理論不必佔據太多的分量。

縣各級組織綱要實行了三年餘後，中國地方自治的實施的情況最大的特點是國家行政佔據了縣各級組織最大部分的力量，以致自治行政沒有方法切實推動。按照綱要的規定，縣爲自治單位，本身負有「辦理全縣自治事項」及「執行中央及省委辦事項」的雙重任務。（註六）鄉鎮保甲亦然。在這一點上，中國的地方制度與歐洲大陸的許多國家的地方制度相彷彿，而與英美等國的地方制度不同。英美等國的認識是以爲地方自治的單位，顧名思義，應以辦理地方自治爲目的。國家行政既非自治事項，自然不便交由地方自治機關辦理。而應由國家另設一套機構辦理。在此制度下，地方上遂有兩套機構，一套是辦自治的，一套是辦國家行政的，此種制度在美國最爲盛行。歐洲大陸許多國家，如法國，則以爲國家行政雖與自治行政有別，但同時國家亦不妨以其行政事務委託或交由地方自治機關予以執行。在這種制度下，地方自治機關同時有兩種權力，一種是「自治權」（英文所謂 autonomous powers，德文稱之爲 Selbstverwaltungsangelegenheiten），一種是「受委託權」（英文所謂 Delegated or transferred powers, 德文所謂 Auftragangelegenheiten）。這兩種辦法之孰優孰劣是可以討論的。中國的制度，在大體上是與歐洲大陸上的制度相同的：我們的縣也有上述的兩種權力，亦負有雙重的責任。但是中國現行的制度卻又不是完全如此的，這一點相當重要，有待於說明。

首先說明在我國國家行政部門中，有若干事項是由中央行政機關自行直接辦理的，並不委託縣政府乃至於省政府來辦理。近年以來此一類事項因經濟建設之擴充而大爲增加。例如交通部所設的郵政局是自成一套機構

的，雖然中國每一角落均有郵局或代辦所，這些組織卻與當地縣各級組織不發生關係。中央交通部不曾以辦理郵政之權作爲「委辦事項」，委託縣政府辦理。此外，經濟部所主辦的種種重工業，各種礦產，交通部所屬有鐵路，都是由中央機關直接辦理。甘肅石油礦雖在玉門縣境內，玉門縣政府卻不曾受中央政府委託辦理此礦。這個方法之妥善似乎是不必再加說明的，因爲這些事業是國營事業，自然應由國家來經營。

但是情形卻不如此簡單。近年以來，一個同時很顯明的趨勢是這種中央直接辦理的事情有過度增多的現象，此一趨勢甚至於可以侵越到照一般理解似乎應爲地方自治的事項。中央及省政府機關往往有時將可以或者應當列爲地方自治的事項收來自行辦理，因此而不成爲自治事項。例如社會福利事業，在以前是內政部門的事情，似應列爲地方自治事業，但是在社會部成立後中央的部便直接舉辦了許多社會福利事業，致使縣各級組織失卻了辦理的機會。在西洋自治有悠久歷史的地方，中央政府集權的趨勢在近年來是很明顯的。但中國的情形與西洋這些地方不同，因爲中國的地方自治沒有歷史，或說地方沒有自治，而在此時期政府正在提倡促進自治。如果我們在一面提倡促進，而一方面又不讓事情給地方以自治方式來辦理，則是政策與其實施背道而馳，如此繼續下去，地方自治自然是沒有前途的。政府既然要提倡促進地方自治，中央及省的行政機關便應當有讓事情給地方來自治的雅量。

近年以來，另外一個顯明的趨勢是「委辦事項」的增多，使得縣各級組織，在目前人力，財力，物力均感十分缺乏的情形下，應付「委辦事項」尙嫌力量不足，遂無力量史來辦理「自治事項」。上文我們曾一再指出縣各級組織是負有辦理「委辦事項」及「自治事項」的雙重任務的，「委辦事項」既然增多，縣各級組織遂致顧此失彼，因爲中央及省監督甚嚴，「委辦事項」從整個國家立場而言，又似乎比較重要，「自治事項」乃不得不因此而犧牲。這個現象的造因可以說是有時代性的，因爲地方自治推行最熱烈的時期在我國適逢國家民族歷史上最緊張的時期；抗戰建國齊頭并進，政務性質繁多而重要，即是因此而犧牲「自治事項」當亦無可奈何。例如在抗戰期間，兵役糧政均與爭取勝利有最密切的關係，由中央政府嚴責縣各級組織來辦理是無問題

的。但是因為「委辦事項」之增多，「自治事項」遂有許多只能緩辦。我們說這是具有時代性現象，一時自無從予以補救。但是中央的各部會署，省政府的各廳處局，機構甚多，職權紛複，而每一主管機關及人員，大都對於本身的主管十分重視，嚴令縣各級組織辦理。在這許多「委辦事項」當中，有的固然十分重要，如以上所舉的，但有大多數則屬次要，甚而極不重要。以最重要的事項犧牲自治事項固無可奈何，以須要或不重要的事項而犧牲自治事項則似乎有考慮餘地，因為促進地方自治究為訓政時期的重心，亦為憲政的基礎，若果中央及省機關竟將可以由縣以自治方式來辦理之事均改為「委辦事項」，則是與國家既定的政策相違背，與國家百年大計之實現亦是有損的。

關於「自治事項」的範圍現在的事實還有一點可以補充說明。在上文我們曾說依照權的性質，「自治事項」的範圍是不易列舉的，綱要不作列舉規定的辦法是比較妥當的。但現在有的人認為列舉仍有必要，於是乃認定內政部所訂的「地方自治實施方案」（註七）所列舉的十四項為「自治事項」，亦即等於縣各級組織綱要第三條「地方自治之實施辦法以命令定之」一條所指的「命令。」（註八）這個說法本亦說得過去，但是在這個「方案」草擬之初，其最大的用意在使這十四種縣政府的工作有一個標準。例如說， 中山先生在「地方自治開始實行法」中所列舉的六事辦到如何程度才可以認定是完成了，是宜於有一個客觀的標準的。除此六事以外，又依照近年來的趨勢增加了八事，一共合成十四項。從此制定的用意看來，這個「方案」的目標並不在列舉地方自治的事項，實甚明顯。加之，這十四項中也有的依照現行法律早已是國家行政的項目，成為委辦事項而非自治事項。總而言之，這個「方案」的目的既然不在列舉自治事項，我們若果勉強用之，自不免發生困難。（註九）而且從我們對於地方自治的了解而言，地方自治的事項似乎是不宜於一一列舉的。「動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？」

四　鄉鎮的地位

縣各級組織綱要的一個主要特色是鄉鎭地位的重要。縣各級組織在這部綱要中採兩級制，卽縣爲一級，鄉鎭爲一級，區署只爲「縣政府輔助機關」，本身不成爲一級，保甲則爲「鄉鎭內之編制」，亦不自成一級。關於這種建制的原則，前文已略加述說。綱要規定「縣爲法人，鄉鎭爲法人」，卽在充分表現鄉鎭地位之重要。但是在這種建制的原則下，仍有些實際的問題，有待討論。簡單說來，可以分爲兩個問題，略加研究：第一，縣爲自治單位，又爲法人，「鄉鎭爲法人」一點應如何運用；第二，鄉鎭在委辦事項與自治事項的執行上應有何權責。我們首先研究第一點。

首先我們得說，對於這種規定有的人認爲是不可通的。他們以爲縣旣爲自治單位，單位之中不應又有單位；縣旣爲法人，鄉鎭便不應又爲法人。這種看法是具有相當理由的，但因爲這只是一部人的見解，可以不去深究。事實是在各地方上推行綱要的當局一般注意充實鄉鎭，認爲鄉鎭的充實是建立地方自治制度迫切的條件。例如有一位民政廳長說：

> 依照縣各級組織綱要之規定，縣以下之組織，係採縣與鄉鎭二級制。建國大綱以縣爲地方自治單位，則鄉鎭不啻單位之單位；國父視縣爲建設國家之石礎，則鄉鎭不啻石礎之石礎。鄉鎭地位之重要，於此可見。(註一〇)

胡廳長在此本是對於法律予以解釋，幷極言鄉鎭之重要，但是所謂「單位之單位」，「石礎之石礎」究竟有名辭上矛盾的嫌疑。

比較上更重要的是鄉鎭旣爲一級，他是否同縣政府一樣負有辦理「委辦事項」及「自治事項」雙重的任務。這個問題與地方自治的推行有最密切關係，而現行法律對此則語焉不詳。照現在的法律及實際情形而言，鄉鎭所辦的也是這兩種任務，與縣政府初無二致。

> 現行制度，縣辦中央及省委辦事項，鄉鎭辦縣委辦事項，保亦辦縣委辦事項，於是事實所演，鄉保以上各級層均爲承轉機關，而國家行政之大任，遂以委辦爲名，悉加諸鄉保肩上，此爲全國皆然之事。蓋由國家

行政與自治行政，沒有明確的劃分，而地方自治實施方案中，所規定的自治事項；也沒有精密的將國家行政的成分提出，尤其是國家行政的基層執行機關，應該是那一級主辦，更無深察乎得失利病的明確規定。……（註一一）

我們以前曾說，「一切政令推到保甲身上是許多行政所以不能澈底實施的一個原因。現在可以更進一步說，如果鄉鎮保甲都以辦理國家行政為任務，則「鄉鎮為法人」，的規定便失去了意義，地方自治事項也便須因鄉鎮能力之不能兼顧而受損失。」吳主席所舉的問題是十分中肯的。

解決這個困難的方法是不易的，但亦有可以討論的資料。貴州省政府曾為這個問題擬了一種「貴州省各縣縣與鄉鎮權責劃分方案。」（註一二）此一方案現在試辦中。其用意在將縣與鄉鎮的權責劃分，大致使縣負執行委辦事項之責，鄉鎮負執行自治事項之責。現在何謂委辦事項（即所謂國家行政），何謂自治事項既沒有明確的劃分，「方案」中的一切便只是假定的。我們不必去討論「方案」關於此種假定的劃分是否正確；我們只研究縣辦委辦事項，鄉鎮辦自治事項的原則是否合理可行。

在「鄉鎮為法人」一個原則既經承認以後，鄉鎮應當以辦理自治事項為主要是不易之理。所謂鄉鎮辦理自治事項亦即是說鄉鎮不必辦理委辦事項，因為鄉鎮也辦委辦事項便難得更辦自治事項。鄉鎮不辦委辦事項，這些國家行政事項便只有由縣政府直接辦理，因為縣政府在現制不是無論如何都要辦委辦事項的。現在的問題是：縣政府如何可以直接辦理這些委辦事項？縣政府如不假手於鄉鎮保甲如何推動各種國家行政？

縣政府為執行國家行政似乎必須有其下層的基礎，必須有其機構，因為我國的縣是相當大的單位，一切由縣政府辦理是絕不可能的。為的是使鄉鎮能夠專心辦理自治事項起見，縣以下便須另外設立一套機構以為縣政府執行國家行政事務的機構，好像中央政府既不假手於省市縣政府來辦理郵政，便必須另外設一套郵政局所。在現在情形下，這種辦法似乎是相當浪費的，而且人力物力均成問題。因此我們不宜對於這個辦法過於重視。我們以為解決上述問題的方法不在另外設立一套機構，而在充實並利用警察。無論在英美或歐陸，警察權

(police power) 一辭實含有極廣泛的意義。它國之所以要賦予警察以如此廣泛的職權是因爲警察的組織是比較上最適宜於推行政令的。在建立一個現代化國家的工作當中，建警是最重要的。警察制度確立以後，國家的政令便有了執行者，經由警察國家的政令達到了人民。警察雖然爲的是執行國家行政的，而不是推行自治的，但是我們却認爲唯有建警才能促進自治。這個似乎自相矛盾的結論是因爲警察的建立可以執行國家行政事項，警察担負了這個責任，鄉鎭便可以不必辦理委辦事項，而注其全力於自治事項。

五　縣政府的地位

在鄉鎭專辦自治的原則之下，或者要問：縣政府對於自治事項立於什麼地位呢？「縣爲自治單位」一個原則是否成問題呢？

鄉鎭辦理自治，縣政府自然立於監督的地位。這是很明顯的，似無多說必要。但是鄉鎭辦理自治並不是說縣政府本身便專辦委辦事項。儘有許多自治事項可以或者應當由縣政府本身來辦理，而不由鄉鎭辦理。

在西洋國家中提到地方自治，大都認爲是城市的而不是鄉村的問題。(註一三)中國是一個農業的社會，人民最大多數居住在鄉村中，社會還不似西方工業社會那樣「都市化」，雖則我們也有大都市。因爲這個原故，所以我們一提到地方自治便聯想到農村的問題，而不想到都市。關於我們的都市本書再當專章討論。此處要說明，即在目前情況之下，人民縱然大多數居住在鄉村，然而每一個縣內仍然有其都市的問題，因爲在每一縣內，縣治所在或縣的轄境內的地方往往是人口密集的地方，這裏的行政問題與散居的地方是完全不同的。縣的自治事項在這裏可以有很大的發揮。舉例而言，德國的地方自治 (Kommunalselbstverwaltung) 所包括的事項，一般而言，有下列各種：街道建築，路燈，清潔設備；電車與公共汽車；電燈，自來水，甚而牛乳的供應；下水道；公產管理；房屋及市民建築的管理與設備；貧民救濟及育嬰；墓園，火葬場，公園，公共游戲場，體育場，沐浴室，食堂，碼頭，釀酒所，工廠，屠宰場，菜市場，儲蓄銀行，當舖等的設立及管理；戲

園，音樂院，博物館及其他文化設備等等。(註一四)我們分析這許多種地方自治的事項，大多是都市的問題，或說人口密集區域的問題，在我國則爲縣城裏的問題。這些事項自然可以由縣政府自行直接辦理。所以在鄉鎭辦理自治的原則下縣政府本身，除了監督鄉鎭自治外，本身亦儘有許多自治事項可辦。在戰後工業化的進展加速之後，我國的社會必定有加速城市化的趨勢。在那個時候，縣政府自行直接辦理的自治事項必然日漸加多而益增重要。

六　地方自治財政

上文所說的許多問題多少已脫離了縣各級組織綱要的範圍，雖則仍在地方政治的題目之內。現在討論地方政治的人大都注意兩個問題，即財政問題與人事問題。

關於財政問題縣各級組織綱要規定最爲進步。因爲過去地方財政的弊端是上級機關往往(一)將縣政府本身應有的收入攘奪供上級機關之用，(二)命令縣政府担負許多責任而不畀以適當的經費，所以縣政府不但沒有經費來辦理自治事項，即辦理委辦事項的經費而極不充足，於是遂不得不用種種名目向人名勒索攤派，形成了許多所謂苛捐雜稅。因爲這些苛捐雜稅是不合法的，底層的胥吏更可以用各種方法從中舞弊，魚肉人民。爲矯正過去地方財政之黑暗起見，綱要一方面在條文上明白規定縣財政上的收入及鄉鎭財政的收入，以爲保障，一方面更規定「所有國家事務及省事務之經費應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。」第三次全國財政會議更議決改訂財政收支系統，分爲國家收支系統及自治(即縣)收支系統，更配合了綱要的規定。

但是綱要及其他法令對於地方自治財政雖然有這些保障，在現階段我國的自治財政是比較上基礎最脆弱的。縣市法定的財源現在爲房捐，屠宰稅，營業牌照稅，使用牌照稅，筵席及娛樂捐，中央劃撥百分之十五的田賦，百分之三十的營業稅，百分之三十的印花稅，百分之二十五的遺產稅。依照各縣一般的情形而論，這

些財源除了屠宰稅外，大都是不十分可靠的。例如房捐，依照房捐條例的規定，「凡未依土地法征收土地改良物稅之市縣政府所在地，及其他商業繁盛地，住民聚居在三百戶以上者，其房屋均應征收房捐。」許多地方是不能滿足這些條件的。營業牌照稅，使用牌照稅，筵席及娛樂稅等三種捐稅是與商業之繁盛有關係的，我國許多地方經濟落後，商業不盛，此種財源遂大多只爲畫餅。至中央劃撥的各種稅，以土地稅及營業稅爲大宗，其他則仍然極爲有限。因爲自治財政的財源如此其枯涸，以之來應付目前的事業經費已大有困難，而不得不公然違法實行攤派，以抵補預算之不足，若是將自治範圍予以擴大，以許多事情責令地方辦理，則地方自治財政更形捉襟見肘，無從實現。所以地方自治的缺乏成績，一面固然是立法的或行政的問題，而其最大的關鍵則是財政問題。

縣市的財源既如此的枯竭，中央的機關往往還事先予以支配，使得縣市沒有伸縮的餘地。分撥縣市的國稅，及近年來國家預算中所列的縣市補助費，均有這種情形。本來分撥縣市的國稅，是縣市收入的一部分，自然應當由縣市自行作主，統籌支配，以辦理地方自治事業。近年來的縣市補助費，迭年加增甚多，用意一方面在補助地方的財源，一方面在企求各縣市的平衡發展。但是中央各部會，往往在法令上代縣市指定這種款項的用途，如國民教育應佔百分之幾，黨務百分之幾，國民兵組訓百分之幾等等，使縣市失卻了支配的能力，「簡直視分配國稅如取之不盡用之不竭之寶庫，其各部門應佔百分比之合，幾達百分之百以上，結果縣市政府得了一筆數字龐大實際并不十分可靠的財源，而在支出方面，因爲預算數字的核定，卻負了一筆同額的非付不可的債務，而縣市政府斟酌地方實情急待舉辦的事業，反有向隅之感。」(註一五)中央部會的這種辦法是與地方自治的促進背道而馳的。

若就自治的範圍而論，現在的情形還有一點可述。中央部會在指定縣市財源用途時，所指定的用途往往不是在性質上應視爲地方自治的事業，而爲國家委辦的事業。例如國民兵的組訓，在性質上應當屬於國家行政，在法令規章上中央政府統制極嚴。但是以往使有事例由中央指定縣市的收入爲辦理國民兵組訓的經費。這種辦

法是以自治的經費來辦理委辦的事項，自然與縣各級組織綱要的精神不符。

綱要關於地方財政另一個特別的規定是關於鄉鎮的財政。綱要的訂定者為「鄉（鎮）財政」另立一章，除了規定這種收入為鄉鎮財政的收入以外，并且規定「鄉（鎮）財政之收支由鄉（鎮）公所編製，概算呈由縣政府編入縣概算。」這些規定的用意在確定鄉鎮的地位，充分表現其在自治組織上的重要。

對於這種建制過去有相當的批評，例如說與綱要第二十一條「縣之財政均由縣政府統收統支」的精神相矛盾。更有力的一種事實是綱要實行了三年餘之後，縣與鄉鎮財政并未劃分，各地方政府因有很大的困難，不曾予以執行。在制法的當初，中央政府對於綱要第四十二條所說的鄉鎮造產有很大的期望，并且訂有鄉鎮造產辦法大綱頒發實施。但是這種造產收效不宏，鄉鎮的收入極有限，在目前它們又以辦理委辦事項為主，以這些有限的經費辦理委辦事項且不敷甚鉅，而不得不出於非法的攤派，當然更無餘力來辦理自治事項。鄉鎮的財政雖然是有法律的保障，鄉無充足的收入，故仍不能辦理自治事項。目前的情形是如此的，無可諱言。今後的展望有兩端：（一）產業發達使造產事業的收入增多；（二）鄉鎮不辦委辦事項，而以其收入全部辦理自治事項。尤其是在第二種情形下，鄉鎮的自治便有了光明的前途。

七　人事問題

在中國政治當中，人事問題往往立於過於重要的地位，此在地方基層政治組織中亦非例外。所謂人事問題大約不外下列幾種。

第一，是行政人員的缺乏。這個問題本是各級政府所共同的問題，不過因為下層政府的待遇比較薄，工作性質比較單純，許多受過新式教育者又大都不慣於鄉村中簡陋的生活，故縣各級組織中人員尤其缺乏。關於縣行政人員問題本書前面已有提及。鄉鎮公所，保甲辦公處的人事問題似乎尤為嚴重，因為他們不但是一個教育程度問題。現在若干的鄉鎮保甲長還是目不識丁的，政府之所以要揀選他們，也許不完全因為本地方上沒有識

字的人，而是因爲他們是地方上有資格有地位的人，請其担任鄉鎮保甲長可以號召地方的人士來完成種種的任務。此處所謂有資格有地位，也不一定是好的；有資格地位者也許就是所謂土豪劣紳。如果我們說，任鄉鎮保甲長者不一定要顧慮到他們在鄉土中的社會地位，而一以教育程度爲標準，也未始不可，不過其結果往往是不安的，許多任務會因主持者缺乏號召力量而不能達成。當前的問題似乎不是如此的，而是如何可以使地方上公正的士紳能夠出來，擔任地方上的責任。無論在那一個國家，地方自治多少是士紳耆宿的事情，中國似乎不必故作例外。

第二，是專業人員的缺乏。除了地方行政自治人員而外，地方上還有許多別的組織需要大批的專業人員。例如每保每鄉鎮所設立的國民學校和中心學校便需要大量受過師範教育的校長與教員；每縣，每區，每鄉鎮所要設的衛生院所又需要大批的醫事人員。在現在這大批人員都是缺乏的。除了加緊造就以外這個問題沒有方法解決。

第三，是鄉村建設的技術人才的缺乏。在一切建設當中，技術是必須的，但是在技術人才缺乏的現狀下，縣政府中是不能有多少技術人才的。鄉鎮保甲的組織中當然更無網羅技術人才的可能，這個缺乏也許是鄉鎮造產中的一個主要的困難。然而參照西洋各國的先例，這個缺憾是不難補救的。據我們所知，現在沒有一個國家可以有充足的技術人員使得地方的組織可以完全解決它的技術問題。如此分散技術人員是一種浪費。加之，技術是越高明越有効率的。每一個地方都有些一知半解的技術人員也是最不經濟的。解決這個困難的方法因此不是在各縣政府中增設技術人員，而是使得技術人員集中到中央政府或省政府內，他們的任務在依照技術及地方情形爲地方建設作設計的方案，發交各縣市鄉鎮作爲依據。同時，縣市鄉鎮在建設上如有技術問題，可以請求中央及省政府的技術專家爲他們解決。這些上級的技術人員并且可以隨時到縣市去爲他們解決實際問題。如此辦法，技術人員需要的數量減少，而質量提高，是最經濟有効率的一種方法。

八　兩個觀點

一般討論中國政治者大都認爲近年來注意基層政治的趨勢是思想與意識上一個重大的進步，或說是一種革新。這個觀點是不錯的，不過我們不可矯往過正，而忽略了中央政治的各部門。地方政治固然是十分重要，但它不過是政治中的一個部門。

首先我們要指出，在近代國家中，政府的職務已大有擴充，遠非昔日無爲而治的情況可比擬。在這種積極的政治之下，由中央政府來直接辦理的事情是十分重要的，可以說遠超過地方政治中的一切。國防軍事與外交是民族國家生存的基本，是由中央政府來直接辦理的。重工業及交通運輸的建設也是由中央政府來辦理的。從前的人說，「縣長爲親民之官」，現在仍有人引用此語。在消極政治之下，上級政府的工作誠然是不「親民」的，一切都假手於縣及其以下的組織，現在中央及省市政府所辦理的事業甚多，均與人民發生直接關係。我們在寄一封信，乘一次火車之時都是與中央政府所辦的事業發生直接的關係，不與縣政府相干。我們所納的直接稅是向國庫繳納的。交通部，經濟部，財政部的主官都是「親民之官」，其親切的程度與縣長很難分出高下來。因此在現在再說「縣長爲親民之官」固然不錯，但他卻不是唯一的「親民之官」，如古時一樣。在我們注意研究地方政治之時，不可忽略了這個觀點。

其次，在我們討論地方政治之時，許多人所注意的都是地方行政問題。地方行政是行政的一個部門，并且是很重要的一個部門，但是在許多方面，地方行政的問題也便是一切行政的問題，不因其爲地方的而有所歧異。例如縣政府的組織管理問題是地方行政的一個問題，但它也是一般行政的問題。縣政府的組織管理與行政院的組織管理在原則上都是機關組織與管理的問題，并不因其一是地方機關其一爲中央機關而有根本的歧異。因此在我們討論地方的部分，不多提到這種問題。縣政府所有的行政問題在我們討論一般行政的時候早已討論過了。例如我們討論公文程式時實包括了縣政府的公文在內，我們所注意的是地方自治的問題。因爲這才眞正

是地方的問題，而非一般的問題，故在討論地方政治時應當以此爲中心。本章所論的便是以此爲出發點的，與一般論地方政治的重點有所不同，并且矯正了以前許多偏頗或不妥的見解。

(註一)縣各級組織綱要，第六條。

(註二)民國三十二年國民政府公布的市組織法亦將列舉的方式刪除，而做縣各級組織綱要的辦法。

(註三)「中華民國建設之基礎」，民國十一年上海新聞報三十週年紀念文。

(註四) W. B. Munro– The Government of European Cities, p. 120.

(註五)參看陳之邁，「地方自治的眞諦」，新經濟，第四卷第十二期及陳之邁，「縣鄉鎮與自治」，重慶大公報，三十三年一月九日。

(註六)綱要第七條。

(註七)「地方自治實施方案」原爲國防最高委員會所擬的許多設計方案之一種，後來由內政部呈請行政院核准公布。

(註八)在國防最高委員會擬訂縣各級組織綱要時，曾附有一種「實施辦法」，內容備極詳盡。後來此一學案未經採用，其最大的原因便是內容過於詳盡，缺乏彈性，不足以適應中國各地方的情形。

(註九)例如吳鼎昌，花谿閒筆，續編，頁二十二。

(註一〇)四川民政廳長胡次威：「胡廳長對於民政工作之提示」，縣政，第二卷第六期。

(註一一)吳鼎昌，前書，頁二十三。

(註一二)吳鼎昌，前書，續載，見頁二十三至三十。

(註一三)試舉三書的名稱即可見此點： W.B. Munro– The Government of European Cities; William Anderson– American City Government; Roger Wells– German Cities.

(註一四)Hans Helfritz– Grundriss des Preussischen Kommunalrechts, p. 10.

(註一五)吳鼎昌，前書，頁五十五。

第四十七章　行政督察專員制度

一　制度的先例

本書上文曾說，依照一種關於行政組織的理論，一個指揮機關所指揮的單位不宜太多，總以十個為度。我國現在每一個省區平均有幾十縣乃至百數十縣，照此理論省政府是不宜於指揮的。省與縣之間應否另有一個行政的層級因此成為一個頗有討論價值的問題。

歷史上各朝代對於這個問題有許多仍不能令人滿意的方案，這些我們不擬探索，而只說明在民國肇造之初，沿襲了清代的制度，於省與縣之間設道一個層級，其主官稱為道尹。當時每省分為三道至六道，直接受省長的指揮，并指揮各縣一般的行政。十四年國民政府在廣州成立，當時廣東省政府以省區過大，指揮不便，於是在省下劃分區域，每一區域設置行政委員，其任務在承省政府之命，處理各縣行政，并得直接派委縣長。這個行政委員制度完全是臨時的，一切組織均無定制，不久亦即隨事勢之推移而取消。（註一）

中國國民黨對於行政的層級主張採省縣兩級制度，不主張在省縣之間另設一級，如民國初年之道制。此一原則在國民政府建國大綱中最看得出來。但是省縣兩級制的理論雖已確定，省所指揮的單位過多以致於運用不便的弊病卻并未因此而泯除。民國二十年，南昌行營內設置了一個黨政委員會，（註二）即以總司令兼任委員長，并設委員及其它相當的機構。此會在轄區中與剿匪軍事有密切關係的地方，劃分為區，各轄若干縣，每區中設置一個黨政委員分會，秉承黨政委員會委員長之命，總理區內各縣黨務政治的工作。黨政委員分會有幾個特色：（一）分會的委員長兼任所在地縣長；（二）分會的職權在督察區內各縣政府，黨部及所屬職員，考核其工作，報請黨政委員會核辦；（三）各縣政府對於上級機關有所呈報，須同時呈報所屬的分會查核；（四）

分會可以指揮轄區內各縣的保安隊及保安團；（五）分會對於幾種重要的設施，應在所兼領的縣內首先舉辦，幷督促區內其它各縣做辦。（註三）當時南昌行營劃江西被匪之四十餘縣爲九區，各設一黨政委員分會，但不久卽被取消。

此後，關於省縣之間的行政組織仍有多種擬議及實驗。江西省的辦法是將全省八十一縣劃分爲十三行政區，每區設一行政長官公署，行政長官同時兼爲所在地縣長。安徽省的辦法是將全省劃分爲十區，每區擇一縣爲首席縣，其縣長有權督導各縣行政，自治等工作。江蘇省的辦法是劃全省爲十五行政區，各設行政監督一人，幷於每區中指定一縣爲首席縣，由行政監督兼領。浙江省的辦法是分爲十二督察區，每區設置縣政督察專員一人，由省府擇聲望才幹兼備之縣長兼任。這許多種辦法，名稱雖然不同，用意與職務則大體相似，其最重要的一個特點是兼任區內一縣的縣長，充分地表明他不是省與縣中間一個層級。

二　現行制度概況

爲使各省的制度比較劃一起見，內政部曾於二十一年制定一種各省行政督察專員暫行條例，分行各省施行。同時，豫鄂皖三省剿匪總司令部也制定了一種剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例在三省內實施。這兩部法律的內容是不一致的，後來經過會商才擬訂了一致的法律，沿用至於今日。

據內政部在三十二年的調查，沒有行政專員制度的省分共有十九省，一百七十七區。這是指抗戰期間後方而言，淪陷區當未在內，故專員制度可以說是已經普及於全國。專員的名稱現在定爲「行政督察專員」，他的官署稱爲「公署」，督察區沒有名稱，是用數目字定的，以設立的先後爲次第。專員是簡派的位置，（註四）但人選備極慎重，由行政院組織專員資格審查委員會審查資格，此會之主任委員爲內政部部長，委員例由行政院參事兼任。法律上所定的資格相當嚴，但是因爲戰爭關係，戰區中的專員最好有軍事學識，故又將其它的資格放寬。專員公署的組織很小，除祕書外，設三科或四科，人數在二十至三十人左右。照法律行政督察專員以兼任

駐在地之縣長爲原則，但是後來因爲專員的職責繁重，特別在戰時，故由行政院通令各省，「在抗戰時期，所有兼任剿管區司令之行政督察專員，一律免兼縣長，其餘各區行政督察專員，亦以不兼縣長爲原則。」現在各省的專員已無一兼任縣長者，雖則當時所兼的剿管區司令已因管區制度之改制而廢除。但是專員現在兼有區保安司令的職務，在二十九年間，行政督察專員公署和區保安司令部幷經中央規定予以合併，因此現在每一位專員必定同時也是區保安司令，這兩個機關也只有一個關防，充分表現其澈底的合併。

三　設置的目的

近年以來關於行政督察專員制度有許多不同的意見，甚而此一制度之存廢均在政府考慮之中。在討論一種制度之利弊得失，最好先問它存在的理由，或說其設置的目的，然後考求現狀，視其能否達到其目的。民國二十一年十二月，第二次全國內政會議，蔣委員長提出「修改地方機關組織案」，說明專員制度設置的目的如下：

現行省區幅員遼闊，地勢錯綜，習俗互異，交通隔塞，磽确懸殊，省府鞭長莫及，每若干目難周。縣長距省迢遠，復覺秉承無自，庸者以敷衍爲事，黠者以朦蔽爲能，因而政府混淆，吏治隳敗，綏靖安桿，尤覺爲難。查省之區域，沿自前淸，彼時有道府兩階，分宗監督之責，雖不無層疊之弊，而指揮監督，較易爲功。今者地方行政制度定爲省縣兩級，以一省監督百十縣之行政，誠屬事所難能。在省區未能改訂以前，似應別謀救濟之道。莫如將一省分爲若干行政區，其性質爲省府之分部，譬如高等法院之有分院，畀以治安之權，兼任地方之責，擷取淸代兵備道直隸州之精義，俾成爲省縣間之樞紐。揆之兩級制之原則，並非相反，而實以相成，地方制度之根本改善，計無逾此。（註五）

同時，行政督察專員公署組織暫行條例第一條說這個制度的目的在「整頓吏治，綏靖地方，增進行政効。」同法第三條規定專員的職權爲審核轄區內各縣市行政計劃，中心工作，預算決算和單行法規；巡視及指

導地方行政及自治；考核行政人員工作成績，予以獎懲；處理各縣市間之爭議；召集全區行政會議等等。此外更有一項說：「行政督察專員公署爲籌劃轄區內各縣市地方行政起見，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法……但關於限制人民自由，增加人民負担及變更組織預算者，非經依法核准，不得執行。」此種法律上的規定可見他的地位是很重要的。

若更詳細的分析，並參酌初期實際的狀況，行政督察專員制度設置的目的大約有下列諸點。（一）因爲省政府所轄之縣太多，指揮不便，考察難周，因此在省內適中地點設置專員，就近予以指揮考核。他的職務重在督察，故稱行政督察專員，且並不限定每省必設，更不限定每區應轄多少縣市，在省會附近並且可以不設。專員的職責既在於此，所以他每年應當不斷的出巡視察，就近指揮考核，作爲省政府的耳目。（二）有許多行政的項目不宜於一縣舉辦，或非一縣所能辦，故宜由專員予以統籌辦理。過去有的專員對於治安極有成績，即爲統籌之一例。但最重要的一項爲治安的維持。每縣維持本縣治安範圍太狹，且力不能及於鄰縣，剿匪不易收效。專員轄區較廣，且可隨事實需要變更，對於統率保安團隊清剿匪患，維持治安，當比較能夠收效。現在縣長不能統率保安團隊而專員則必兼區保安司令，近且將專員公署和區保安司令部合併組織，即是此意。在抗戰初期，專員兼任團管區司令，對於執行兵役法負極大的責任，但現在則已取消。（三）各項行政，頭緒繁雜，縣長能力薄弱，往往不知如何辦理方能收効。補救的一種方法是將性質與情形相類同的縣市劃入一個行政督察區中，選擇有實際行政經驗的幹練人才任爲專員，兼任區中一縣縣長。凡各種要政到了他的地方使由他設法執行，他的方法可以爲區中各縣市所模倣。因爲區中各縣市的性質及情形大致相同，各縣市也易於模倣而收効。這是在初期中專員之所以必兼縣長的原因。當時有的省政當局稱此爲「基點政治」，用意不外說，中國現在得一千九百幾十個精明練達的縣長十分困難，得一百九十個強幹有辦法的行政專員比較容易（假定每十縣爲一區。）有了專員兼縣長做「示範」，做「基點」，其他縣長不過倣行而已，許多要政使容易推動。今日專員已不再兼任縣長，但四川貴州等省的當局仍要指定數縣爲「示範縣」，其作用正與當年專員兼任縣長的意義相

同。（註六）

專員制度設置的目的雖然有上述三種，但十多年實行的結果則情形又多有改變。三十一年間，行政院蔣院長令各省當局檢討專員制度的成効及貢獻改善意見，一般認爲有予以改良之必要，甚而有人說此制「實屬告朔餼羊，存不如廢」，如果不廢，「實有改弦更張之必要。」但是說到改善的意見，則主張頗多，亦各有利弊。

四　現行狀況

大致說來，今日的專員制度最大的困難是他不能達到上述三種設置此制的目的。有的人說此係因其組織經費之缺乏。這是實在的情形。現在專員公署的經費甚少，不敷專員本人常川在各縣巡視，再派遣視察人員當更不可能。增加經費擴充機構本非極困難之事，但眞正的困難卻並不在此。專員公署在法律上雖然有相當隆重的職權，它卻只爲「省政府輔助機關」，而不是省與縣中間的一個層級。在行政上縣市政府有事呈報當然直接上之於省政府，省政府有所諭飭亦直接下達於縣市政府，專員公署不一定可以見到省政府與縣市政府全部來往的公文，在日常行政上公署不免有不接頭的地方。同時，省政府對於縣市政府的指示在事先不必與專員公署商量。因此專員公署於接到縣市政府的公文時，處理極爲困難。他如果予以批示，也許指示與省政府的指示不同，不但縣市政府無所依從，而且有失專員公署的威信。若果不予指示，則又似乎未曾盡責。許多專員均有此「苦悶」，而其結果則是在縣市政府向其請求時，指令「仰候省府核示可也」以爲躲閃，縣市政府若不向其請示則置之不聞不問。因爲他不好盡他督察的責任，經費又復有限，遂索興不去巡察。這是制度本身上的癥結，專員處此境內實不能不敷衍搪塞。在專員兼領一縣的時候這種現象是不致發生的，因爲他已經知道了一切行政的措施。同時，因爲他不兼領一縣，「示範」的作用，「基點」的作用亦不可能，自然顯而易見。

維持地方治安本來是專員公署一項重要職務，發揮這項作用的方法是由專員兼區保安司令指揮調遣保安團

隊。但是事實上各省政府中均設有保安處，或保安司令部，由省政府主席兼任全省保安司令，有權指揮全省境內的保安團隊。最近中央雖曾規定保安團以下的官兵應由專員指揮，但是保安經費由省統籌，專員能否指揮如意仍大有疑問。至於區內其他事項除了性質極特殊者外，也甚少可以由專員統籌辦理者。故現在的專員制度實際上很難達到其所要設置的目的，因此而「有改弦更張之必要。」

五 改革的建議

有不少人認爲專員制度「存不如廢」。除此而外，尙有許多改革的建議。比較上普通的意見以爲專員公署的職權組織應予加強，轄區擴大，並使具有彈性，更名爲「區行政長公署」，廢區保安司令部，即在公署內設政務，警保兩處及祕書，視察兩室，省縣之間一切政令均由公署轉行，並加重其對於轄縣的權力，如人事獎懲，政務考核等等，而它所有的武力更應增加。這種組織方式自然不必普及，故主張設於距離省會較遠或具有特殊情形的地方。這種建議是今日之最普遍者，察其用意，與本書前面所討論的省政府行署相類似，也許這個建議是模擬行署而來的。（註七）還有人以爲加強專員制度可以作爲縮小省區的「準備」。（註八）

這種改革的建議固有相當理由，但是無論在理論抑在事實方面均有相當的困難，除非我們承認這是恢復三級制地方行政組織。因爲我們若賦予專員（或稱行政長）以實權，對於所轄各縣市他必定要有今日省政府所有的權力，至少是此種權力的一大部分。在此改革後，省政府所能指揮的只應爲各專員公署而不能直接指揮各縣市，否則縣市若同時受省政府及專員公署的指揮，不特政出多門，無所適從，指揮者亦將感覺困難，正與今日的情形相似。如果說專員公署的設置應當有彈性，則情形更困難，因爲省政府在發佈政令時，有一部分地方應當發交專員公署轉行，有一部分地方則直接發交各縣市政府；有的地方是三級制，有的地方是兩級制，情形使十分凌亂。在我們沒有方法解除此種困難以前，加強專員組織的建議是不宜輕信的。

現在仍然有人相信專員制度最能發揮的地方在其「示範」的作用。此一原則的先決條件爲專員必須兼領轄

區內的縣長。專員本來是兼任縣長的，因爲他兼的團管區司令故暫免除。現在團管區司令名義已不復存在，他自然應恢復兼縣長的制度。又有人認爲專員最大的作用在維持治安，故應當畀以相當的權力指揮保安團隊。這個意見似乎是最切實用的，行政院在考慮了各方面對於專員制度改革意見之後，獨採此點予以實行。我們可以相信，若果在戰後中國實行縮小省區，專員制度必將廢置。

（註一）蕭文哲，行政督察專員制度研究（行政院行政效率促進會叢書），第一章。此書之參考書目可以參看。

（註二）原先分設黨務委員會與政務委員會，嗣在「黨政軍三位一體」的理論下歸併。

（註三）黨政委員分會組織條例，第十二至十四條。

（註四）簡派而非簡任表示這仍是一種臨時的職位。

（註五）第二次全國內政會議報告。

（註六）以上一段參看陳之邁，「研究行政專員制度報告」，行政研究，第一卷第一期。此報告是作者奉派到各省去考察的報告書。

（註七）內政部及若干省政府主席的主張與此相彷彿。

（註八）蕭文哲，前書，即作此主張，見頁七十五以後。

第四十八章　市制

一　都市問題的重要

東西文化有許多很不相同的觀點，對於都市生活的意見卽爲其中最顯著的一端。西洋的文學家歌頌都市的生活，認定都市「是一個社會的力量與文明最高度的集中點」，在都市裏，「人類生活各方面的光芒以此爲焦點，並且因其高度集中而益增効用與重要。」「同語言文字一樣，都市是人類所創造最高的藝術品。」(註一)近代文明是工業的文明，機械的文明，其一個主要的特徵便是使人民聚集居住於都市之內。在古代或中古時代，西方社會中也有都市。古代希臘的市府國家，如亞典與斯巴達、古代羅馬帝國的神經中樞羅馬，都是很繁榮的都市。中古時代，人民在封建制度下也聚居於保護周備的都市之中，有若干地方，如意大利的許多都市，備極繁榮，眞的成爲文明的焦點。但是今日我們所謂大都市是當日的人想像所不能及的，它們是近代機械文明的產物，人民聚居於都市的目的與上古與中古時代迥然不同。現在英國四分之三的人口在都市中生活；美國的人口一半以上在渡着都市的生活。英美以及德法等社會，用近代的術語，是都市化的社會。這種社會的造因是他們工業的文明。

中國仍是一個農業國家，歷史上如此，今日仍然如此，不過程度已大有不同。因爲我們中國過去是一個農業國家，我們一般的人民均在鄉村中渡着散居的生活，只有極少數人因特殊的原因居住在都市之中。我們歷代的國都一般是較大的都市；我們也有相當大的商業中心。但中國的詩人與文學家卻對於都市的生活表示憎惡，他們謳歌田園中淡泊的生活，認定都市爲惡的淵藪。一般人民在鄉村中力田，在意識上極力避免都市的繁榮與塵囂。

近數十年來，中國與海外的貿易日漸頻繁，工商業亦日趨興盛，都市也因此而加增。在抗戰以前，中國最大的都市爲上海，共有人口三百七十餘萬，北平有人口一百五十餘萬，天津一百二十餘萬，廣州一百一十餘萬。在世界各國人口分佈上這些都可以說是很大的都市。此外，還有許多地方人口也很密集：漢口八十餘萬，南京七十餘萬，青島五十餘萬，杭州四十八萬，濟南四十七萬，成都四十四萬，福州三十九萬，長沙三十一萬，重慶二十九萬等等。（註二）抗戰以後，人口移動，沿海地方的人民大批後移，重慶、成都、昆明、貴陽、西安、蘭州等地的人口忽然大增，重慶一地即由戰前的二十九萬驟增至三十二年的九十餘萬，達三倍有餘。同時，在淪陷區中，因鄉間的戰事關係，人民也集中於都市：上海、北平、天津、濟南、青島等地人口據說也大有增加，雖則我們沒有確實的數字。這種種雖然是抗戰期間暫時的現象，但我們却可以預料，在戰後我國工業建設蓬勃發展之時，人民必定一般的集中於都市，中國的社會必定日趨於都市化，其程度也可以說是與工業化的進展相輔而行的。

人口集中於都市的現象是研究社會科學的人的一個主要研究對象。社會學家研究「都市社會學」，因爲人口密集與人口散居所產生的社會問題是適不相同的。從現代政治的觀點而言，都市也有許多特點。第一，各個國家的國都所在均是相當大的都市，因爲國都是一個國家的神經中樞，這個都市的性質往往與國家的政治發生了很密切的關係。有的國都是政治中心，同時也是商業中心，倫敦即爲一例。有的國都則不是商業中心，美國的華盛頓即爲一例。論者以爲巴黎街上的羣衆對於法國的國策有決定的影響。國都所在的都市是什麼性質的，對於這個國家的國策往往有很密切的關係。對於這個問題研究者尙少，但是富有意義的。第二，都市在西方國家是地方自治的源泉，在都市裏的人民熱烈要求自治，並且擴而充之，形成了民主政治的要求。十八十九世紀的民主運動大都發創於都市，選舉或參政的權利亦多先開放於都市的人民，因此都市是民主政治運動的推動者。第三，在近十數年中，一部分的政治學者，大多數是美國人，注意研究所謂市政學，不但研究都市的政治組織方式與制度，並且及於市行政各方面的實際問題，如道路的修築，公用事業，公共娛樂休息場所，人民住屋等等

的設備與管理，使得政治學忽然與工程學發生了關係。這三方面可以說是從政治的觀點而言來研究都市，都是極富有內容的問題。因為過去中國一向是一個農業國家，對於都市的問題一般缺乏興趣，所以在這方面的成就甚少。西洋人在討論地方自治的時候以都市為注意集中點；所謂地方自治的項目大部是都市中的問題。我們在討論地方自治的時候，注意的是鄉村，所注意的是「村治」，是「鄉村建設」，是「新農村制度的建立」，對於都市的自治只視為一種附庸，而不認其為主體。在西方國家中，都市人民自治的程度比鄉村為高，在我國則反是。因為我們在討論地方自治的時候往往忘卻了都市。這是很奇特的現象，其造因恐怕唯有求之於過去幾千年的意識。然而在工業革命過程中的我國，社會的一個現象必定是日趨於都市化的，都市的種種問題必定迫人而來，故今後的市政必將日趨重要。這個預言大約是有十分把握的。

二　過去立法的簡述

在過去幾十年中，政府當局對於都市的政治組織也曾有過許多立法。遠在民國十年，北京政府即有市自治制的公布，次年並即制定市自治制施行細則，規定在首都，省會，商埠，縣治城廂及其他滿一萬人口的地方設市，認定「市為法人，承監督官署之監督，於法令範圍內，辦理自治各項事務。」市分為普通市與特別市，特別市由內務部呈請中央政府以教令定之，其他則均為普通市。市自治的程度相當高，市長除首都外均由人民選舉，此外又設市自治會，其會員亦由人民選舉。特別市除自治會外且有市參議會的組織。這是國民政府成立前市制立法的大略情形。（註三）

國民政府成立後，十七年七月公布特別市組織法與市組織法，十九年五月，兩法均廢止而代之以市組織法。三十二年五月又將市組織法根本修正，即現行關於市制的法律。

特別市組織法與市組織法施行期間有限，似乎不必加以剖析。十九年的市組織法內容異常詳盡，凡十五章一百四十五條，對於市的各方面均有規定。這部法律雖然施行了十三年，但是（一）各市的組織並不曾嚴格遵

守他種種的規定，（二）各方面對於此法亦有許多意見，隨時政府均在考慮之中，而卒於三十二年予以根本修正。因為此法已經修正了，我們可以不必去詳細分析其內容，不過為作比較研究起見，不妨將其幾個特點標舉出來。

第一，此法之所以不宜於適用的一個原因是其「內容過於冗長，有許多應以程序法或行政命令規定之事項，亦包羅於中，運用上頗多不便。」（註四）這是很明顯的一個缺點。第二，此法對於設市的標準過高，以致許多地方，本為人口密集之區，一切問題均為都市的而非鄉村的問題，但因格於法律的規定，不能設市，故只有適用農村的組織，政治的組織與地方實際情形格格不入，當為極大的缺憾。（註五）這個缺憾在縣各級組織綱要實施後尤為顯著，一件公文書上說：

> 按縣各級組織綱要規定鄉鎮之劃分最多三千三百七十五戶，（註六）以平均每戶五人計，則鄉鎮至多可達一萬六千八百七十五人。又按現行市組織法，省轄市人口最少須為二十萬人。如是則人口在二萬以上未滿二十萬之地方，如石家莊、唐山、蘇州、無錫、蚌埠、蕪湖、萬縣、烟台、鄭州、寧波、江門、海口、梅菉、梧州、南寧、柳州、景德鎮等處，雖不合設市條件，但為人口密集之區，諸如警察，公共衛生，工務等，重要市政工作必須有適當之機構，始能應建設之需要。（註七）

因此設市標準的問題即是如何使得市組織法與縣各級組織綱要設立鄉鎮的規定相互銜接。第三，舊市組織法最大的缺點是關於市的劃分的規定。該法第五條規定「市劃分為區、坊、閭、鄰，除有特殊情形外，鄰以五戶，閭以五鄰，坊以二十閭，區以十坊為限。」由此可見，連市政府本身在內，一共要分為五級，每一級有其一套的行政及人民代表機構！市有市政府及市參議會；區有區公所及區民大會及區民代表會，並於區民代表會閉會時設區監察委員；坊設坊公所及坊民大會，并由坊民大會選舉坊監察委員會；閭鄰各設閭長鄰長及各設閭鄰居民會議。這一套機構在初實行自治時自然嫌其過於繁複，故在舊市組織法施行的十三年中，各市對於這種種的規定有許多的權變，竟無一個地方是完全依照這個制度推行的。第四，這部法律有許多規定在實際上即予

以推行亦嫌其過於不便，例如關於財政的規定，及關於人民代表機關出席的規定，似乎均太偏重於理想。所以在此法公布施行之初，內政部等機關即有予以修正的擬議，但是因為如何修正，意見極為分歧，故遲至三十二年方才見諸實現。

三　市設置的經過

我國許多較大的都市均在沿海地帶，南京、上海、北平、天津、青島、廣州、漢口、杭州等市在抗戰發生後不幸均先後被敵人佔領，抗戰以後因為法律及事實之變更亦必將重新改組，我們在此似乎不必去詳細分析各市組織的情形。(註八)據內政部民國三十年八月的統計，全國連淪陷區在內，共有直轄於行政院之市七個，隸屬於省政府之市十七個。(註九)依照舊市組織法的規定，市分為兩種，一種是隸屬於行政院的，一種是隸屬於省政府的。上述的七個「院轄市」是南京、上海、北平、天津、青島、西京、和重慶。南京是我國的首都，人口在民國二十五年雖只有七十三萬，卻在法律上必須成為「院轄市。」此外，上海、北平、天津三市人口均在一百萬以上，依法均為「院轄市。」廣州的人口一百一十四萬但不是「院轄市」，因為法律上規定省會所在地只能設「省轄市」，無論人口有多少。青島人口只有五十餘萬，卻是「院轄市」，一因山東省會所在地在濟南，二因該地方「在政治上經濟上有特殊情形」。公文書上敍述其設市的經過如下：

十八年四月，行政院以濟案解決，青島正在接收，該處市政制度亟應預為規畫，特諭交內政部審察情形，擬議具復。旋具內政部議復，以青島內聯鐵道，外通航線，港內水深，隆冬不凍，津滬分居南北，呼應殊靈，實為中國海岸線上最優良之貿易港而兼有軍事上之重要地位。該埠華洋雜處，日人約佔十分之二，其他外國人約佔百分之五。至街道房屋，飲水園林等等建築，亦完美整潔，貿易貨額，據大量觀察，年有增加，而鹽場出產，尤非他埠所能及。察其現狀，現已有特殊之情形，而期諸將來，則更有無窮之發展……青島居民，雖不滿百萬，但基於上述種種事實，則確具特殊情形。擬請行政院轉請國民政府明令公布以青島為

特別市，依法組織特別市政府。經行政院第二十次會議通過，呈奉國民政府於十八年四月二十二日明令公布，以青島爲特別市……十九年九月，復依市組織法之規定，改青島特別市名稱爲青島市，直隸於行政院。

陝西西安地方在抗戰以前只有十八萬八千餘人口，不但不足以設立「院轄市」并且不足以設立「省轄市。」但是西安爲我國歷史上許多朝代的都城，無論從國防地理及其它各方面均有其特殊重要性，故在民國二十二年中央政治會議議決以陝西長安爲陪都，定名西京，於此設立直隸於行政院之市，即以該市「兼負建設陪都之專責。」自此決議後，即成立西京籌備委員會，直隸於國民政府，主持其事，(註一〇)并在西京成立西京市政建設委員會及工程處辦理市政建設事宜。十餘年來西京的建設事業進行甚爲遲緩，抗戰後且因經費拮据幾至陷於停頓。三十二年，陝西省政府請求中央先將西安改爲省轄市，并經中央核准。故現在西京是一個「省轄市」，組設陪都之事則仍照舊進行。

重慶在國民政府西遷以前，人口只有二十九萬餘，爲隸屬於四川省政府之市。抗戰發生首都及武漢淪陷後，因爲全部中央政府移於重慶，其地位遂大增重要。爲了適應這種事實的變遷，中央政府在民國二十九年即決定將重慶改爲「院轄市」，其後更明令定爲中華民國的陪都。在初時，行政院之下并設有一個陪都建設計劃委員會，擬訂了許多建設的計劃。關於重慶市的建制，中央政府并曾由國防最高委員會核定一種「重慶市改進保甲養成人民自治實施程序」，在市施行。這種「程序」的主要內容是參照縣各級組織綱要關於縣的各種規定而訂的。與當時的市組織法頗多不侔之處。

以上所述是七個「院轄市」的大略情形。在此七市中，南京、上海、北平、天津、青島五市在戰時均先後被敵人佔領，但是它們的市政府在法律上仍然是存在的，軍事上一經收復，即可恢復行使職權。(註一一)西安的市政府始終未成立，而後來改設「省轄市」。重慶市則在抗戰期間是全國的神經中樞，馳名世界。

至於「省轄市」，爲數甚多，抗戰發生後在後方成立者尤夥。在過去中央政府對於設市，備極重視，核准

採嚴格主義，在某一市因時勢的變遷而不足設市條件時，即恢復設縣。此種事例甚多，例如江蘇的蘇州、無錫、安徽之安慶、四川之萬縣、山東之烟台、河南之鄭州、開封、浙江之寧波、福建之福州、廣東之江門、海口、梅菉、廣西之梧州等市，均曾因種種原因設而復廢。這些原因中，有是因爲人口不足法定之二十萬，或是營業稅，土地稅，牌照費等收入不逮收入二分之一，而最堪玩味的一種理由則是設市後行政經費增加甚劇，負債累累，省政府不願補助，遂主張裁撤。但是在抗戰發生以後，則各省紛紛請求設市，正足以反映我國工商業之蓬勃發展。

四　各市組織的情形

「院轄市」與「省轄市」在法律上的分別是很重要的。在組織的系統而言，「院轄市」的地位等於省，而「省轄市」的地位則等於縣，足見前者地位之崇高。法律上規定省政府所在地方只能設「省轄市」而不能設「院轄市」。這個規定的原因是「院轄市」政府既與省政府立於平等地位，省會如果成爲「院轄市」則省政府與市政府不便在同一地方之內，其解決則只有省政府移往他處，因爲市政府當然是不能移出市區的。同之，在「省轄市」的設置上，如果那個地方是縣政府所在地，一般之例也是須縣政府移往他處，例如衡陽成爲「省轄市」後衡陽縣政府即移往他處，雖則這個原則有人認爲無此必要。往往在縣內一個地方成市之後，縣政府大感威脅，因爲這個地方例必是很富庶的，縣政府財政上因設市必大爲減少，可由一等縣而降爲三等縣。此爲不主張多設市的一個重要原因。事實上設市與否的關鍵在那個地方有無市政可辦，如果那裏人口衆多而密集，自然是必須設市的，如果那個地方在各方面有特殊重要性。則以設立「院轄市」爲宜。在財政收支系統改制後，亦與省的財政關係不大。

上文曾說各市的組織并不曾完全依照舊市組織法的規定，分設區、坊、閭、鄰等等層級。當時的情形很複雜，各市各省其組織，頗極紛歧。此種事實已因抗戰而改變，此處似無庸再說。不過我們可以指出，遠在抗戰

以前，若干重要市政府卽曾以市組織法所規定的層級及組織不切實際需要，而主張至少在市郊地方倣行縣的制度。例如北平市政府在二十一年卽曾行文內政部主張「市郊地面遼闊，村落星散，間有街市地方，亦僅具集鎮資格，與各縣之鎮完全無異，應設鎮以符實際。」靑島市政府同時亦以該市轄境內的二百八十三村及孤立村外的兩個小鎮，「其性質同於縣之村鎮，似應於市組織法內特設條文准其參用區鄉自治施行法之規定，以資救濟。」迨縣各級組織綱要公布以後，各市的當局均紛紛主張「市以下組織機構，應比照縣各級組織綱要加以整理，「市以下爲鄉鎮，其編制均用保甲。」(註一二)二十八年重慶市採行了「重慶市改進保甲養成人民自治實施程序」以後，各市更先後倣用這個辦法，鎮與保甲的組織乃成極普遍的形態。

重慶市的「實施程序」，雖然以一市爲其對象但在實際上發生了很大作用，似乎應加以分析。首先指出它的根本原則是「警保聯繫，管教養衞合一，以官治爲手段，自治爲目的」，所以市政府的警察局成爲「市政府之保甲主管機關」。市內分區，各設區署，「代表市政府辦理各該區行政及自治事務，以警察分局長兼區長」；「鎮設鎮公所，置鎮長一人，由警察分所就巡官兼任之」；鎮的編制卽爲保甲。依照這個「程序」，重慶市一共分爲十七區，及一水上區，區下分設七十六鎮，六百五十九保，七千三百八十五甲。參照了這個辦法，其他各市也多依此組織。行政院一件公文書上說：

市以內之區劃與編制，爲各方意見最不一致之問題，現行市組織法規定市內分區坊閭鄰，但各地因種種原因，多未能遵照組織。現在（民國三十一年）重慶、成都、昆明、桂林等大都市，均以市以下爲區，區以下爲鎮，鎮內之編制爲保甲爲其組織之原則，而自貢、貴陽、長沙、衡陽，蘭州等市則以市以下爲鎮，鎮內之編制爲保甲爲其組織之原則，蓋均取新縣制之精神而略加損益，施行以來，亦稱便利。

由此可見重慶市的典型已一般爲各市所採用，縣各級組織綱要的精神已添入市的組織之中。

但是上一段文書上說，「市以內之區劃與編制，爲各方意見最不一致之問題。」對於此事的批評可以簡單化爲兩個問題，卽市內應否編組保甲，及警察與保甲的聯繫。反對市內編組保甲的人很多，理由也很重要，我

們固不必一一列舉，論其得失。至警保聯繫，反對的人更是振振有詞，認爲以警察來辦自治實形同鑿枘。多年以來，行政院及內政部一再研究，幷廣徵各方意見，卒於三十一年間擬成了一種市組織法的修正案，經立法院略加修正後成爲今日的市組織法，(註一三)而將這個爭論很熱烈的問題予以解決。

五　現行法律的分析

現行市組織法有幾個特點，茲分別加以說明。第一，它的一個主要精神在將設市的條件降低，使得人口在二十萬以上的地方均可設市，人口在十萬以上而地位重要的地方亦可設市，至於省政府所在地，不問人口多寡，均可以設市。市仍分爲「院轄市」與「省轄市」兩種，情形與以前相同。第二，此法第六條規定「市以下爲區，區內之編制爲保甲，十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保，十保至三十保爲區。」由此可見這裏的區其實卽往日的鎭，不過名稱不同而已。(註一四)此法採用了保甲制度，是一大關鍵，但是市的保甲與縣的保甲究有不同。行政院的公文書上說明：

市爲人口密集之地方，其保甲之編組及其所負之任務絕不能與農村之組織相同，諸如學校，衛生機關，合作社等等之設置，亦必須與農村之制度不同。此點爲極根本之原則，將來擬定各種補充法規時仍當予以具體之表現。

現在這種補充法規尚未擬訂，我們固不能知其詳細內容，不過所要指出的是在行政當局的認識中，市雖亦採保甲制度，但這種保甲是另有其編組方式及任務的，與縣的保甲未可相提併論。

第三，關於市政府本身的組織，新法與舊制出入不大。市是採市長制的，設市政府，下分各局處科，分別掌理各種事務。新法列舉各局科所辦的事務性質爲民政，財政、教育、建設、警察、衛生，隱含各市政府應以此六個部門爲限。如果參照過去情形，則民政部門是新增的，多少帶有不再令警察機關辦理自治的意義。過去的工務部門改爲建設，社會部門取消。這些改變的得失似乎值得討論。此外，市政府仍設祕書長或祕書主任爲

幕僚長，并有參事等等職位，與一般政府機關組織相同。沿襲以前的成例，市政府仍設市政會議，議決「一、提出於市參議會之案件；二、市政府所屬機構辦事章則；三、市政府所屬機構間不能解決之事項；四、市長交議事項；五，其他有關市政之重要事項。」但市政會議之存在并不說明市政府的組織爲合議制的，此點由法律規定市政會議每月至少開會一次的條文可以窺見。

第四，市的人民代表機關，照新法的規定，爲市參議會。現在的法律規定「市參議會之組織，職權及選舉方法另以法律定之」，但原則上說明「市參議會由市公民及依法成立之職業團體選舉市參議員組織之，但由職業團體選舉之參議員不得超過總額十分之三。」照現在之成例，只有一個「院轄市」（重慶），它的民意機關是臨時參議會，與各省的臨時參議會大致相同。根據於縣參議會組織暫行條例第二十七條，「省轄市市參議會之組織準用本條例之規定」，縣參議員選舉條例第三十九條「省轄市市參議員之選舉準用本條例之規定」，「省轄市」參議會的組織選舉已有法律可爲依據。但是各「省轄市」所有的民意機關現在何爲臨時參議會而非正式參議會，組織等等亦與縣臨時參議會相彷彿。這是三十二年新市組織法的主要內容。因爲此法頒布未久，應由行政院及內政部訂定的諸種補充法規亦尙未產生出來，此法的徹底實施似仍有待。

六　市自治

如果以西洋國家的歷史爲例，則所謂地方自治實以市爲重心，都市是領導着鄉村向自治的大路上走的。中國的情形似乎與此相反，一般論地方自治的人多以注意力集中於鄉村自治，對於都市自治反不十分注意。關於自治的法律大多先適用於縣，而由市步其後塵。新的市組織法第一條「市之自治，除本法規定外，準用關於縣自治之規定」，可爲這種特殊情形的一個象徵。內政部提出新法修正案時雖曾說明：「推行地方自治爲本黨內之重大政策，且市縣同爲自治單位，五五憲草已有規定，故市之自治地位，自應於市組織法中予以明白定」，但是「市爲自治單位」，「市爲法人」諸種已見於縣各級組織綱要的體例，立法院卻不肯明白寫在市組

織法中，而祇能用「準用關於縣自治之規定」那種間接方式予以表明。這是我國農業社會意識的遺留，除此局外似無其他的解釋。

從前的市自治事項在法律上列舉共有二十四項之多，但法律上稱之為「市職務」，不作自治事項與委辦事項之分。新法將此方式改變，倣縣各級組織綱要例規定「市自治實施辦法由行政院定之」，并明定市政府的職權為「辦理市自治事項」及「執行上級政府委辦事項」。無疑的這是一個進步。但是行政院所要定的「市自治實施辦法」是如何的現在仍不可知，是否較縣的自治實施辦法自治的程度加深亦尚為疑問。不過行政院既然在一件公文書上認定：

都市為文明發軔之基點，亦為近代工商業之中心，其建設關係於人民生活之改善及地方之繁榮，至深且鉅；現行行政制度，縣市原屬并重，市之組織，雖有院轄與省轄之分，要皆以推行自治健全地方生活為鵠的，

則市的自治應當是相當進步的。於此有兩個問題值得提出。

（一）過去許多人不大願開都市之高度自治，其原因往往是偏於首都所在地的政治關係。首都在一個都市之中，如果這個都市中的人民有高度的自治權，也許對於中央政府有許多不便利的地方，甚而有不良好的影響。這種顧慮也有相當的理由，不得不予以鄭重的考量。如果我們參考西洋國家的成例，世界其它國家的首都，其政治的組織往往是獨具一格的，倫敦、巴黎、柏林、華盛頓均是如此，而華盛頓所在的哥倫比亞區（District of Columbia）根本沒有自治組織，尤為顯例。中國將來的首都似乎也可以倣此成例，縱然仍是一個「院轄市」，但其組織初不必與其它的「院轄市」相同，自治程度亦不必相等。換言之，我們可以用此方法使得其它的大都市不受首都特殊政治情形的影響。如此則這一種的顧慮便可不成問題。（註一五）

（二）鄉村的人口散居，自治的組織必須相當分散，因為每一部份（如鄉、鎮，乃至於保、甲）都不必有其特殊情形，而各種自治的設施，如醫院，學校等等，亦須相當分散方能適應地方的需要。都市的人口密集，

情形與鄉村不同。在鄉村中每保設立一個國民學校有必要，在都市則是浪費的；在鄉村中每一鄉鎮有衛生所亦有必要，在都市中則不如集中精力辦理一二設備齊全的醫院。因此都市中的自治組織似不宜如同鄉村一樣。新市組織法規定市保甲的編制較鄉村為大用意恐即在此。但是從另一種理論，則區保甲各級的自治組織似乎是多餘的，如果有一個真正由人民選舉的市參議會代表人民的意志，市政府嚴格執行它的決議，這也便是自治了，並且可以成了極高度的自治（自治的程度當視其項目而定，徒有自治組織而無自治事項仍非自治甚明。）這種意見很有力量，值得考量。如果我國的都市發展到紐約那種情形，在繁盛的市區中的高樓大廈均為辦公處所，居民另有環境優美的住宅區，則在繁盛市區中只有極少數的居民（如看守辦公處所之員役），編組保甲將很困難，現行組織方式自須根本放棄。

以上兩個問題是市自治中的特殊問題，且為現行法律所未顧及。此外，市的自治問題與一般的地方自治問題相彷彿，似無再予討論的必要。

七　市行政

民國十七年間，法制局起草「特別市組織法」，當時一個問題是市政府應否兼辦國家行政，法制局對於此點說明：

> 關於特別市之隸屬關係，及其職務之範圍，久成各方爭論之焦點。依照現制，特別市係直隸國民政府，而就其職務而言，特別市政府於處理市政而外，似更具有兼理國家行政之資格。以是論者對於現制多持異議。依照反對者之意見，特別市政府匪惟不應兼理國家行政，即就隸屬關係而言，亦應直隸於省政府。本案規定特別市仍隸屬於國民政府，但其職權則以處理市政為限，凡市區內之國家行政，為中央不能直接辦理而有委託地方辦理之必要時，仍由省政府辦理。（註一六）

這個複雜的方案後來沒有採行，因為它所設計的辦法實在太架床疊屋，同在一個市區之內，同時要有三套

機關各守其範圍執行職務（即自治機構，中央直接辦事機構，和省政府辦理委辦事務的機構），實太不經濟，且亦易引起磨擦。後來的辦法是明定市爲一種行政區，最近并明定其職權爲辦理自治及委辦事項兩種，機構便只要一套，實爲較爲妥當的方式。關於這個問題在理論上似已無再討論之必要。

市有了這兩種職權，但它只要有一套機構。省縣的機構現在成了行政上很大的問題，市的機構問題卻并不太複雜。固然也有人主張市政府更進一步實行集權制而將現有的各局改爲「司」。但一般而言，現行的制度是大多數人所認爲滿意的。（註一七）現在似乎沒有人主張改市長制爲合議制或委員制。依照舊法，市政府設社會、公安、財政、工務四局，於必要時可以增設教育，衛生、土地、公用、港務等局。此外則有一個祕書處；主計制度成立後加增會計處。在過去南京市政府只有社會，財政、工務、土地四局，另有首都警察廳代替了公安局。（註一八）上海市政府比較龐大，除了港務外，法律上所許可的局均一一設置。抗戰以後重慶市政府亦在日漸擴充之中，在三十二年冬間已設有社會、警察、財政、工務、教育、衛生、土地等七局，此外依特別法規更有臨時性質的糧政局。祕書處與會計處是必設的，此外亦有許多附屬機關。因爲重慶市爲戰時中央政府所在地，有許多很特殊的組織，與市政府的職權交相錯雜，界限殊難劃清。這一類的機關尤其是與防空與治安有關係的。例如重慶衛戍總司令部所轄的地區雖遠較市區爲廣，但它所執行的任務許多都屬於市政的範圍。又例如從前的陪都空襲救護委員會參加的有中央政府的社會部，振濟委員會，衛生署，也有地方機關。此種例子甚多，均屬於戰事期間中央政府所在地的特殊情形，且隨時均可予以變更，并非一種固定制度。至於其它市，則一般的以法律爲準，沒有多少特殊的情形。市的警察大都有相當的基礎，市區的面積亦不甚大，許多政令推行均遠較縣政府爲利便；縣行政上所遭遇的許多困難是市所沒有的。

三十二年修正的市組織法，上文曾說，對於市政府本身的組織有所變更，而仿照省政府之例分爲民政、財政、教育、建設、警察、衛生等部門，「設局或設科由行政院依其事務之繁簡定之。」這個規定，除了改些名稱之外，并且將舊法的彈性大爲減低。設市條件之降低是新法的一個特色。市的大小既因此而益懸殊，市政府

的組織都反而缺乏彈性，是沒有充足理由而實行增加困難的。有的事務，如社會行政及土地行政，在繁盛的都市中特別重要而繁雜，舊法允許特設機構來主辦本是極正確的。新法將其取消當有許多不便的地方。人口密集區域與人口散居區域的治理根本不同。這是政治組織理論中一種不易之理。立法者今硬要市政府的組織與省縣政府的相似。實沒有意義，因為一個市政府與一個省政府或縣政府的任務實太不相同。

八　都市計劃

我國社會雖然尚未達都市化的境地，但人口密集的區域亦所在多有，上海已為世界上最大的都市之一，北平則與倫敦、巴黎、紐約、君士坦丁堡同為世界五大名城之一。現代都市建設的一個趨勢是改良從前種種汚穢擁擠的情形，使都市的居民生活舒適優美，并合於衛生清潔的條件。過去的都市，不論中西，大都極為擁擠，陽光空氣不足，工廠林立，煤烟四散，清除垃圾及下水道沒有設備，人民健康大受損傷。現代都市的建設則欲澈底改變這種現象，使都市內的環境優美，適宜於人類健康的生活，其主要的方法則在每一個都市，按其實際情形，擬訂相當長期的建設計劃，逐漸依據實施。北平之所以成為世界的名城便是因為它的建設是有計劃的，并且是美麗的，如同巴黎紐約一樣，市街道路成為一個圖案。今後的都市應當均能按照這個方式進行。我國的許多都市以前大都是沒有計劃的，任令其自然發展，其中雖也有極美麗的，除北平外青島、廣州、桂林、昆明、成都、西安等等均有相當的規模，但是仍有不合於條件之處，有待於改良。過去國民政府奠都南京，即有建設的計劃，并特設首都建設委員會主持其事。重慶成為陪都後也有計劃，并有陪都建設委員會負擬訂之責。民國二十八年，中央制定都市計劃法，規定市，已闢之商埠，省會，人口聚居在十萬以上的地方，都應當擬訂都市計劃，經上級政府核定後依據實施，預期至少三十年內的發展情形。「都市計劃應劃定住宅，商業，工業等限制使用區，必要時并得劃定行政區及文化區」。「住宅區內土地及建築物之使用不得有礙居住之安寧」，「商業區內土地及建築物之使用不得有礙商業之便利」；「行政區應儘可能就市中心地段劃定之」；「文化區應就

幽靜地段劃定之。」「市區道路佔用土地面積不得少於全市總面積百分之二十」；市區中應有廣場，停車場，公墓，公園；飲用水，排水溝渠，垃圾糞便等設備，應合乎衛生。這些原則均要在計劃中具體表現。

使一個都市有計劃地發展是很困難的一件事情。在比較空曠的地方新建一個都市，如美國的華盛頓，土耳其的安哥拉，印度的新德里，澳洲的坎巴拉，我國的南京，如控制得法，或尚不甚困難；如果是古老的地方，土地產權早經固定，拆除新建阻力必然極大，政府如不具有充足的魄力，往往便不可能。過去我國建設都市，拆除修建馬路一端即不知引起多少糾紛。此次世界大戰，我國都市遭敵機空襲轟炸，受損甚重，損失重大之一個原因是都市中的房屋過於擁擠，缺乏防火的建設。同時，在遭遇了這種損失之後，正宜利用時機，妥定都市計劃，依照實施。故今日正是我國都市有計劃建設最好的機會。倫敦在一六六六年大火後，建築家瑞恩爵士(Sir Christopher Wren) 本擬有一種重建倫敦的計劃，規定寬闊的街道及廣場，但市政府礙於種種困難未予執行，倫敦遂為今日大都市中最無計劃的一個。我們的都市今後不宜蹈此覆轍。

重建都市的一種手段是由政府征收全市或一部分土地，然後依照計劃重予分配，這是很澈底的，頗易於收效。過去青島及南京新市區即曾用此辦法而取得良好成績。最近廣東省政府對於韶關市(曲江)也採用這種辦法，準備按步實施。因為都市土地價值甚昂，地點之適中與否關係極大，實施都市計劃影響於人民的產權至為深鉅，一部分人的財產不願犧牲往往是都市計劃實施的障礙。政府沒有方法補償他們的損失。但是為公平起見，在實施都市計劃時同時必須實現土地政策中漲價歸公的政策，使得因實施都市計劃而增漲的地價不為地主所能取得。如此不但使蒙受損失的人可以比較甘心，且可以防止預知都市計劃內容的人(如政府中服務的人員)先期購買土地而獲厚利。故實行漲價歸公為實施都市計劃的一個先決條件，否則便太不公平，而易於引起糾紛。戰爭以後我國步入大規模工業化的途程，都市必將如雨後春筍，現有都市人口亦必大有增加。在建設這個新國家時政府必須有萬鈞之力達成計劃化都市建設的理想。過去我國通商口岸各都市有租界，其中的市政大都較我國人自行治理的地方為優。這是我國人的羞恥，今後收回租界而不能建設便更將貽笑萬邦。在大的破壞

之後建設本爲易事，當不可交臂失此良機。

(註一) Lewis Mumford The Culture of Cities, pp. 3-5.

(註二)根據陶孟和氏的統計，The Chinese Year Book, Sixth Issue, 1943. 這些數字都是抗戰發生前所調查的。

(註三)內政年鑑，民政篇，(B)一〇七。

(註四)內政部對於修正市組織法之意見書。

(註五)舊市組織法規定設市之條件如下：

第二條　凡人民聚居地方，具有左列情形之一者設市，得直隸於行政院：

一、首都　二、人口在百萬以上者　三、在政治上經濟上有特殊情形者

凡有前項二三兩款情形之一而爲省政府所在地者，應隸屬於省政府。

第三條　凡人民聚居地方有左列情形之一者設市，隸屬於省政府：

一、人口在三十萬以上者，　二、人口在二十萬以上，其所收營業稅牌照費土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者。

(註六)即以每甲十五戶，每保十五甲，每鄉鎮十五保計算。

(註七)行政院秘書處意見。

(註八)內政年鑑第一冊，有詳細的材料，可供參考。

(註九)全國行政區域簡表。

(註一〇)西京籌備委員會隸屬國民政府，地位崇高，與五院及軍事委員會立於平等地位，是我國政治組織中很奇特的一個機構。因爲這個機關隸屬國民政府，而自二十年至三十二年國府不負實際政治責任，該會遂與各院一樣向中國國民黨中央執行委員會負責，每次中全會開會并提出工作報告，如五院然。

(註一一)這些市政府亦有些作用，例如在挑選國民參政員時由中央徵詢其市長及市黨部的意見。

(註一二)以上意見均係自內政部致行政院的公文書中。

(註一三)中央設計局，行政院以前的行政效率促進委員會均有草案，此二草案均稱「市各級組織綱要。」

(註一四)法律規定市內之區設區民代表會，區公所，區長等，與鄉鎮的組織略同，而與縣制中的區署大異。參看本法第二十七至三十五條。

(註一五)過去我國首都的警察制度即與各地不同，即爲一例。

(註一六)見內政年鑑，(B)一〇七——一〇八

（註一七）現法不設局的市政府可以設科，如果是設科則首領制的色彩更爲濃厚，故司的意見是指較大的都市而言的。

（註一八）法律規定「首都及省政府所在地之市均不設公安局，關於公安局掌理事項分別由首都警察廳或省會警察機關掌理之。」

第四十九章　地方民意機關

一　省臨時參議會的組織

國民參政會於二十七年成立後，卽陸續決議建議案請政府成立地方民意機關，中央政府也有這個意思，輿論也有此要求。民國二十七年九月二十六日，國民政府公布省臨時參議會組織條例及市臨時參議會組織條例，(註一)各省市的臨時參議會遂先後成立，現在巳有十九省市，其它地方因爲戰事影響還不曾成立。

省臨時參議會設立的目的在「集思廣益，促進省政興革。」凡是中華民國男子或女子年滿二十五歲，曾受中等學校教育或同等教育，而同時具有下列二種資格之一者，便可爲省參議員。上述二種資格爲：(一)具有各該省之籍貫幷曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信望者；(二)曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者。組織條例有一個附表，規定各省的名額，最多的五十人，最少的二十人，法律規定在名額以內，由各省所屬縣市住民中遴選的佔十分之六，由文化經濟團體遴選的佔十分之四。這個比例現在仍照此辦理，但各省的名額則陸續有所增加，以適應地方上的需要。組織條例規定「省臨時參議會參議員之由各該省屬縣市住民中遴選者，其候選人由各該省屬每一縣市政府，於徵詢該縣市黨部及地方團體意見後，各就該縣市住民中具有第二條甲款資格者提出候選人二人於省政府。」所謂第二條甲款資格卽上述兩項資格之(一)。但是依照附表所定各省參議員名額，一般的省每縣市幷不能分到一人，例如四川省有一百三十五縣只有五十名，後來名額雖迭有增加，仍然不足。法律上幷沒有說每縣市必須有參議員，(註二)只說每一縣市都可提出候選人，它所出的參議員不能多於一人。只有寧夏省的情形特殊，因爲它只有十一縣，而有二十名額。法律上又規定「省臨時參議會參議員之由該省文化團體經濟團體人員中遴選者，其候選人由各該省政府

及省黨部聯席會議，就各該省區內文化團體或經濟團體人員中，具有第二條乙款資格者提出加倍候選人（即該省規定名額十分之四之倍數。」所謂第二條乙款資格即上述兩項資格之（二）。由此規定，省參議員不是由下級選舉的，因為那時下級并沒有民意機關，無從選舉，而由人民選舉在抗戰期間亦多困難。參議員之產生省縣政府，省縣黨部，及地方團體有推舉候選人的機會，故亦非由中央直接指派。但是法律上准許國防最高委員會「於各該省所呈送參議員候選人名單以外，選定若干參議員，但此項被選定人員仍須具有第二條所列參議員資格，且其名額不得超過各該省參議員總額十分之二。」依過去的經驗，此一條文的引用殊為慎重，故恆不達十分之二，甚或無一參議員係依此條文產生的。

參議員候選人名單係由各省政府呈送行政院，轉請國防最高委員會議決定之。過去的習慣，行政院對於此項名單的人員，詳細審查其資格，不合資格者自然刪去。法律上規定「現任官吏不得為省臨時參議會參議員，但辦理地方自治人員及學校人員不在此限。」何謂「現任官吏」有時頗不易決定，行政院是分別情形予以解釋，而作為釋例。釋例多了，便不致發生多少困難。（註三）國防最高委員會常務委員是最後審定者，經其決定後即送國民政府以命令公布。

國民參政會沒有候補參政員，省臨時參議會組織條例亦無關於候補省參議員之規定。但是依照往例，國民政府於公布名單時，例有候補參議員名單。在省參議員出缺時，即由行政院決定依候補參議員名單，依次遞補，不必再由國民政府明令公布。候補參議員不必列席省參議會，後來若干候補參議員要求列席，經行政院決定「自願赴會者得設專席許其旁聽，不給川資，無提案權。」有一省的參議會參議員不足法定人數，不能開會，要求由候補參議員代表出席，行政院亦未准許，但可改開談話會，不作正式會議。

省臨時參議會置議長副議長各一人，由行政院就各該省參議員中遴選提請國防最高委員會決定。參議會設祕書處，置祕書長一人，由國民政府簡派，行政院并解釋「參議會祕書長不宜以參議員兼充」。祕書處置祕書一人至二人，由議長派充。

二　省臨時參議會的職權

省臨時參議會參議員任期一年，有必要時得由省政府呈准行政院延長之。參議會每半年開會一次，會期兩星期。開會時有參議員總額過半數之出席，始得開議，有出席過半數之贊同始得決議。參議會休會期間設駐會委員會，由參議員互選五人至九人組織之。（註四）

依照法律的規定，省臨時參議會的職權有四。（一）「在抗戰期間，省政府之重要施政方針，於實施前，應提交省臨時參議會決議。」何謂「重要施政方針」，行政院曾爲補充解釋：「所謂省政府之重要施政方針，係就全部省政設施之重要規劃而言；省政設施之規劃，因時因地各適其宜，其各項設施。如屬重要方針，應由省政府酌定，依照該條例辦理。」此種解釋含義不甚清楚，但大意是說施政方針指影響省政全部的規劃而言，何者應交參議會議決省政府可以酌定。但此種解釋未足以饜參議會的要求。二十八年間各省參議會紛紛要求審議省預算之權，理由是：

省臨時參議會既有審議施政方針建議省政興革之權．如不能明瞭財政情形，議決預算方案，純憑理想，任意主張，則方針必難確當，建議不免膚疏，不獨有負參議之使命，更足增加行政之困難。

因爲此事須牽涉到組織條例，故由國防最高委員會決定：

省臨時參議會之設置，原屬臨時性質，其職權已於組織條例明定，現時不必修改。如省臨時參議會對於省政府收支及其他財政事宜有所主張，可就組織條例所賦予議決省政府施政方針及建議之權爲適當之運用。

三十年財政收支系統改革，省預算編入國家預算，這個要求自更不能見諸實行。但是行政院又曾解釋謂：「省單行規章之制定，經濟措施之興革，與中等以上學校之廢置，在法令許可地方辦理之範圍內，應准先經省臨時參議會討論，俾收集思廣益之効。」

(二)組織條例規定「省臨時參議會對於省政興革得提出建議案於省政府。」建議權之運用是參議會職權中的主要項目，與國民參政會相同。但省參議會對於施政方針及建議案，省政府「如認爲不能執行時，至遲應於省臨時參議會次期集會時提交覆議，覆議時如經法定出席參議員三分之二贊同，原案或對原案予以修正時，省政府對於省臨時參議會覆議時之決議，除呈行政院核准免予執行者外，應予執行。」這種制度多少含有美國總統「覆議權」(veto power)的作用，與國民參政會決議案之全由國防最高委員會覆核者不同。但是事實上省政府很少運用此權，而多數將不願執行的決議案呈送行政院核示，行政院的決定便可同時拘束省政府及參議會。行政院一次解釋謂「省臨時參議會對於省政，僅立於贊襄地位，一切責任均應由省政府負之，惟送經省臨時參議會議決之事項，省政府應即受其拘束，除請求復議及呈經本院准免執行者外，應予執行。無復自由斟酌餘地。」這是省臨時參議會地位最鮮明的確定。

(三)組織條例規定「省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權。」「省政府主席，祕書長，各廳長及省政府委員得出席於省臨時參議會，但不參加其表決。」駐會委員會的任務「以聽取省政府各種報告及省臨時參議會決議案之實施經過爲限。」這些規定均與國民參政會者略同，但沒有後者範圍之大，參政會所有的調查權參議會無之。

(四)「省臨時參議會參議員於開會時有依議事規則向省政府提出詢問之權。」這也和參政會大致相同，不必細述。

過去由福建省臨時參議會發動，各省參議會曾建議中央修改組織條例畀予參議會以自行集會之權。其理由爲：

中國國民黨建國大綱以完成憲政爲目的，在憲政未實現前，似應充分訓練民權之行使。而省臨時參議會之設置在集思廣益，促進省政興革，爲謀達到此項目的之便利，均有建議中央修正組織條例第十二條之規定，予本會以自行集會之權之必要。

此事經國防最高委員會決定：「省臨時參議會依組織條例之規定，每年有例會兩次，省政府並得召集臨時會，自無修正組織條例畀以自行集會權之必要」，此事遂寢。

自第二屆國民參政會起，各省市臨時參議會，除了上述四種職權之外，增加了選舉各省市國民參政員之權。此權是相當重要的，自不待言。第二屆時，各省參議會選舉的，大都為參議員。當時發生了一個疑問：參政員與參議員能否兼任。嗣經中央解釋不能兼任，二者可由被選者自擇其一。一般而言，均願擔任參政員，但亦有極少數例外。第三屆國民參政會由省參議會選舉的人數加多，且本省參議員不能當選為本省參政員。這一點上文在敘述參政會時已經提及。（註五）

三　市臨時參議會

國民政府在二十七年九月所公布的市臨時參議會組織條例是指「行政院直轄各市」而言的。市臨時參議會的組織職權等與省臨時參議會只有極小的差異。市臨時參議員名額法律上規定為二十五人，重慶市後來因為市區擴大曾予增加。其它各直轄市均已淪陷，沒有參議會的組織。市參議員係由市政府及市黨部聯席會議就各該市住民中或該市區內文化或經濟團體人員中，具有法定資格者提出加倍候選人。由市政府呈送行政院轉請國防最高委員會議決定之。所設法定資格與省的完全相同。推選程序上的差異是因為市之下無縣市，故不能由縣市推舉。在過去運用上重慶市臨時參議會也與各省的略同。

四　縣臨時參議會

縣參議會組織條例，縣參議員選舉條例係在三十年八月九日公布，三十二年五月五日施行。因為縣參議會之籌設須有相當的準備，尤其是鄉鎮代表會及保民大會之成立，中央遂根據省政府之請求在縣參議會未成立以前先行成立臨時性的民意機關。此種要求始自四川省，三十二年間若干省份倣行，但現在并未普遍。當時有一

稱意見以爲中央應倣省市之例制定一種縣臨時參議會組織條例，後來認此爲純粹臨時性的組織，最好由各省自行擬訂，經行政院核准。現在的辦法是將四川省的核定了，分交各省作爲藍本，各省仍可酌量變更。目前的情形，法規相當的多，細節亦有若干差異，但大體以四川省爲例，故可只就四川省的略加分析，以概其餘。

四川省各縣臨時參議會組織規程規定縣臨時參議員由縣政府，就該縣住民中或依法成立之職業團體服務人員中，遴選候選人，並於徵求該縣縣黨部及該團體意見後，提出加倍人數於省政府委員會議決定之。省政府在此名單以上也可以選定縣臨時參議員，但不得超過總額十分之二。凡年滿二十五歲，具有各該縣籍貫的男子或女子，曾受中等教育，並在本省公私機關或團體服務二年以上，著有信望者，都可被選爲縣臨時參議員。縣臨時參議員名額，一二等縣二十人，三四等縣十四人，五六等縣十八人，其中由縣住民中遴選者十分之七（每一鄉鎮所出此項參議員至多不得超過一人，但所屬鄉鎮少於七鄉鎮者不受此限制），由職業團體服務人員中遴選者十分之三。縣臨時參議員任期一年，必要時可由縣政府呈准省政府延長一年。縣臨時參議會置議長副議長各一人，由省政府委員會就各該縣臨時參議會中遴選，呈報行政院備查。此會每六個月開會一次，縣政府也可召集臨時會。休會期間置駐會委員會，與省臨時參議會的略同。

法規上規定縣政府年度施政計劃，年度地方預算，處分公產學產，及有關人民負擔事項，於呈請省政府核定前，應提交臨時參議會議決。對於臨時參議會行使此權的決議，縣政府如認爲不能執行時，可以提交覆議，但如經出席參議員三分之二決議維持原案或對原案修正，除經呈請省政府核准免予執行外，縣政府便必須執行。由此規定可見縣臨時參議會的職權實較省臨時參議會及國民參政會爲隆重。此外，縣臨時參議會也有提出建議案，聽取施政報告，提出詢問等權。縣臨時參議會如違反三民主義及抗戰建國綱領，省政府得將其解散另選。

以上所說是四川省各縣臨時參議會的組織及職權，因爲四川省行之甚爲有效，他省也紛紛倣行，情形也大同小異。有的省份並且主張在正式的鄉鎮民代表會未成立以前，也成立臨時鄉鎮民代表會，即由此產生縣臨時

參議員。中央政府則認爲依照法律及其實施程序，正式的鄉鎮民代表會原可成立，故不必成立臨時的，因未予核准。自從縣臨時參議會成立後，據各方的報告，人才甚盛，也能使得縣政推行順利。但是它們現在所注意的是兵役，糧政等項政務，均爲國家行政之委託縣政府辦理者，眞正自治事業反而不甚重視。這種現象雖然爲抗戰期間的特殊情形，究竟不是設立民意機關以促進地方自治的用意，則似甚明顯。

（註一）此二條例均規定「本條例於各省（市）施行日期由國民政府以命令定之。」嗣國民政府根據行政院的請求，決定於二十七年十一月一日施行。

（註二）行政院解釋：「設治局可提出候選人。」

（註三）國民政府曾明令指定行政院爲解釋此項條例的主管機關。解釋案甚多，例如說「機關組織法規所無之人員，如參議諮議及服務員等，非現任官吏；省立銀行董事監察人，非由現任官吏兼任者亦同」；「黨務工作人員并非官吏，其由縣政府聘任之財務委員會委員長委員等亦同」等等。

（註四）參議員名額增多後駐會委員會亦比例增加，例如四川省參議會增加爲七十人，駐會委員亦加至十一人。

（註五）三十年間中央會擬倣縣參議會之例制定省參議會組織條例及省參議員選舉條例，但以種種原因（最大的是省的地位不易確定）迄未完成立法程序。

附論　中華民國憲法草案的重要內容

國民政府在民國二十五年五月五日所宣布的憲法草案，在程序上雖然仍待國民大會的制定，制定時也許還有修正，而一般論憲法者對於憲草也有許多修正的意見，我們卻可以認定這部草案是中國在憲政時期——憲政時期同軍政時期訓政時期不同，是沒有止境的，一直延續以至於永久——國家根本組織的一個設計的方案。本書的對象是現在中國國家組織的方式，也便是訓政時期中國國家組織的方式。在書的最後我們以憲法草案爲依據來展望中國將來的國家組織的一個設計方案，以便與當前的組織作一個比較，當有相當的益處，特別是全國上下正在熱烈研究憲法草案的時候。至於國人對於憲法草案的批評及意見，實在太多，作者個人也偶有見解，我們不擬多所討論，只將憲草的主要內容及其與今日政制不同之處指出，作一比較研究，也許這樣可以使目前的組織及其問題更加顯明。憲草共分八章一百四十七條，今按其性質分別敍述。

一　總綱

中華民國憲法草案（二十五年五月五日宣布，二十六年四月二十二日修正）之前有「弁言」曰：「中華民國國民大會，受全體國民付託，遵照創立中華民國之　孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸遵。」這是西洋憲法上所謂 preamble，說明憲法的由來。其中有兩個重點：（一）此憲法是國民大會所制定的，國民大會的制定權是全體國民所付託的，而草案第二條規定「中華民國之主權屬於國民全體」，故制定憲法者即爲主權者。（二）國民大會制定憲法時是遵照　孫中山先生的遺教的，　孫先生爲中華民國的創立者，故憲法應遵照他的遺教，主要的是三民主義與五權憲法。

憲草正文第一條規定「中華民國爲三民主義共和國。」對於此條過去中國國民黨以外的人士有主張刪除或

改變規定方式的。這種見解的出發點認定三民主義原是中國國民黨的主義，其它政黨未必也信仰三民主義。其實三民主義從前雖然爲中國國民黨所倡導，現在則已成中華民國立國的主義，其它「政黨」，如中國共產黨，中國青年黨，國家社會主義黨在抗戰期間亦已先後公開表示信仰服膺三民主義，這一條自然可以不再成問題。（註一）第二條規定主權屬於國民全體，確立民主政治的原則。第三條給予「中華民國國民」，即主權之享有者，一個定義，凡是「具有中華民國之國籍者爲中華民國國民。」至於國籍當依國籍法的規定。第四條是關於領土的，列舉現有的二十八省及蒙古西藏等固有之疆域，幷說領土非經國民大會議決，不得變更。這是列舉方式及概括方式倂用的規定；論者以爲不無問題。第一，將來也許縮小省區，中央早已有此決議，各省的數目將有增加，名稱亦將改易。第二，將來抗戰後也許收回以前所失的領土，或改建省，例如台灣。第三，現在的行政院直轄市未被列舉，但它們都不在省的範圍之內。憲草第五章第三節關於市的規定對此亦幷不能補救。這些都是困難，但據所知也沒有較好的方式，也許現行訓政時期約法的方式較爲穩妥。第六條規定國旗的圖形。第七條規定國都在南京。這一點近來也頗多討論，因爲有不少人認爲戰後我國的國都應不復在南京，雖則究應設在何處此時亦尙無定論。一般的意見似乎覺得將來的國都應在北方，如北平、西安、濟南等地，然而也有主張設在武漢者。憲草第一章，自第一至第七條，稱爲「總綱」，均是關於一般性的規定。

二　人民權利與義務

孫中山先生曾認定「憲法者國家之構成法，亦卽人民權利之保障書也。」（註二）可見憲法中對於人民的權利必須有保障的規定。憲草第二章，自第八至第二十六條是關於「人民之權利義務」的規定，內容較現行訓政時期約法詳細，且各種保障亦較妥切。此一章各條仍採所謂間接保障制，卽人民的權利非依法律不得侵犯或限制。對於間接保障制當然還有人認爲不妥，而主張有所修正。國民參政會憲政期成會的「中華民國憲法草案修正案」經多次的討論，仍然主張保持間接保障制，其說明爲：

本章爲人民權利義務之規定，討論之際……會員中對於各條所懷之疑慮，在於「非依法律不得限制之」之文，誠恐以法律限制之語，徒爲政府開方便之門，而不足保障人民權利，因而有將此項如何限制之文句刪除之提案；亦有認爲人民權利之享受，自有條件，但以「非依法律不得限制之」之保障爲未足，宜採憲法保障主義，在憲法上將可以限制之範圍先行制定，此後立法行政當局，對於人民權利，不至擅加蹂躪。嗣經多數同意，認爲「非依法律不得限制之」一語，其原意在以限制之權囑託於民意機關，法律誠爲行政當局所遵守，則人民權利自得所保障，若採憲法保障主義，而政府弁髦視之，則雖有冠冕堂皇之文，又安用之。蓋人民權利之保障，在乎官民兩方之各自尊重，與夫法治良習之養成，非僅憲法或法律規定之所能解決也。（註三）

在傳統的自由主義者看來，例如英國人洛克（John Locke），自由的保障是政府存在的唯一理由，不以保障自由爲職志的組織簡直不應被認爲一種政治社會，不應准其存在。（註四）保障自由的方法之一即是將人民權利條舉在憲法之內成爲一個「權利宣言」(A Bill of Rights)，如此可使「自由的保障神聖化，藉此勸誘人民在自由的祭壇禮拜。」（註五）從前民國元年中華民國臨時政府組織大綱沒有保障人民權利的條文，論者便認爲「該大綱對於國民的基本權利義務毫無規定，是其最大缺點。」（註六）法國一八七五年的憲法未列人民權利的保障條文，公法學者或則認該法未臻完備，不足當「憲法」之尊稱，或則說一七八九年的「人權宣言」，依舊有効。

三民主義也是提倡人民自由的，因此在憲草中也闢有專章列舉并保障人民的自由。但是三民主義中對於自由的觀念與傳統的自由主義者不同　孫中山先生說：

外國革命的方法是爭自由；中國革命便不能說是爭自由。如果說爭自由，便更成一片散沙，不能成大團體，我們革命目的，便永遠不能成功……我們的革命主義便是集合起來的士敏土，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來，成一個大團體，這個大團體能夠自由，中國國家當然自由，中國民族才真能自由……個人不

可太過自由，國家要得完全自由。（註七）

同時，在一個民主國家中，立法者是人民的代表機關，由人民產生，受人民控制。我國的人民將來還有複決法律之權，人民認為不妥的法律并且可依法予以廢止。在這種情形下，改採直接保障制，或採憲法保障制都是可以不必的。國民參政會憲政期成會認為「人民權利之保障，在乎官民兩方之各自尊重，與夫法治良習之養成，非僅憲法或法律規定之所能解決。」有一位美國學者也認為「英國是完全沒有憲法來保障人民的權利的，但是良好的法律機構使英國人享受大量的自由；法國一七九一年的憲法上娓娓動聽的人權宣言都因為缺乏人民能用來保障自己權利的有效救濟，所以法國人的權利竟受到近代史上稀有的剝削。」（註八）這個觀點有其歷史的根據，然而我們卻應就憲法而論憲法，否則照此推演下去，憲法也便成為多餘的了。

三　國民大會的組織

憲法草案第三章是關於國民大會的規定。草案規定國民大會的組成分子稱為「國民代表」，係由國民用普通，直接，平等，無記名投票的方法選舉。中華民國國民，年滿二十歲者有選舉權，年滿二十五歲者有被選舉權。憲草中關於國民代表之選舉權與被選舉權只有這種簡單的規定，可說是達到了普及選舉（英文所謂universal suffrage）的地步。關於國民大會的選舉，將來仍須另訂法律（第三十五條），但法律的規定不能同憲法牴觸（第一百四十條），故在法理上中華民國的人民有普及選舉之權是無疑義的。國民大會的組成共有三種代表。（一）全國每一縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人增選代表一人；（二）蒙古西藏選出代表；（三）僑居國外之國民選出代表。國民代表任期六年，但國民代表違法失職時原選舉區可以依法律予以罷免。國民大會每三年由總統召集一次，會期一個月，必要時得延長一個月。總統可以召集臨時國民大會。國民大會經五分之二以上代表同意亦可自行召集臨時國民大會。國民代表享有特權：「在會議時所為之言論及表決對外不負責任」；「除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘

禁。」這是憲草中對於國民大會組織的規定，草案中同時規定國民大會的組織，國民代表之選舉罷免等，均另以法律定之。

民國二十五年五月，憲草經國民政府宣布後，國民政府同時公布了國民大會組織法，國民大會代表選舉法及其施行細則。本來在憲草上規定「第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之」。此一規定嗣經中央於二十六年刪除，故現尙在進行選舉中的國民大會是只負制定憲法之責的，憲法上的國民大會另須選舉。在法理上我們不能從現行的法律窺見將來國民大會組織及選舉的方法；但是在這些法律制定之時，本是要行使憲法上國民大會的職權的，故也可以作爲參考的資料。

依照現行的法律，中華民國的人民，年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉權。選舉時以無記名單記法行之。凡有下列各種情形之一者卽喪失其選舉權：（一）背叛國民政府經判決確定或尙在通緝中者；（二）曾服公務而有貪汚行爲經判決確定或尙在通緝中者；(三)褫奪公權者；（四）禁治產者；(五)有精神病者；（六）吸用鴉片或其代用品者。這種種規定比較憲草上所規定的略嚴，對於憲草上的規定作如此的補充是否應認爲與憲草抵觸將來在憲草成爲憲法時也許不無疑問。更有一點應當提出：國民大會沒有經過考試的規定，現在公職候選人考試已經應用到省市縣參議員，是否應同時用之於國民代表以符建國大綱的規定也値得考慮。

現行法律規定國民大會代表之總額爲一千二百名，分爲（一）區域選舉（六百六十五名），（二）職業選舉（三百八十名），（三）特種選舉（一百五十五名）。關於（一）法律上將全國各省劃分爲選舉區，每區規定應出代表之名額，由區內各縣之鄉鎭長聯席會議推出該區應出代表名額十倍的候選人，由國民政府就中指定該區應出代表名額三倍的候選人，選舉人卽就此名單中圈定一人。有選舉人資格，年滿二十五歲，現爲該選舉區內人民者均有被選舉權。關於（二）法律分爲職業團體（農會、工會、商會）及自由職業團體（律師、會計師、醫藥師、新聞記者、工程師、專科以上學校教員）二種，由各團體推出其應出代表名額三倍的候選人，由國民政府就中指定二倍，然後由會員選舉之。選舉人除具其他法定資格外，幷須從事各該職業滿三年以上及

現爲各該團體之會員。關於（三）法律規定共有四種。第一，爲東北四省之選舉，因其爲淪陷區，故候選人由國民政府指定三倍於其應出名額的候選人，各該省有選舉權人即就中選舉。第二，爲蒙古西藏之選舉，分別比照區域選舉及東北四省選舉的辦法行之。第三，爲在外僑民之選舉，在候選人之推舉及指定比照職業選舉的辦法，選舉比照區域選舉的辦法。第四，爲軍隊之選舉，由各單位推定候選人，由國民政府指定其應出名額之三倍由各部隊軍兵佚選舉之。候選人并且須曾在國民革命軍服務五年以上著有勛績或曾在軍事教育機關畢業學行均優者。

以上各種選舉產生國民大會代表共一千二百名。但國民大會的代表卻不只此。（一）中國國民黨中央執行委員，中央監察委員，候補中央執行委員，候補中央監察委員均爲「當然代表。」（二）國民政府可以指定二百四十名代表。此二項人員合計約爲五百人，故出席者當在一千七百餘人。至於列席者，法律上規定（一）國民政府主席，（二）國民政府委員，（三）國民政府各院部會長官，（四）國民大會主席團特許人員均可列席。由此可見國民大會的人數當在二千人左右，是空前的大會。

國民大會組織法規定出席代表互選三十一人爲主席團，有相當寬廣的權限，例如可以指定特許列席人員，推定國民大會祕書長等。此法并規定「國民大會會期定爲十日至二十日」，顯與憲草第三十一條衝突。

四　國民大會的職權

國民大會現在中央決定於抗戰結束後一年內召集，其唯一任務在制定憲法及決定憲法實施日期。但憲草內也有國民大會，並訂明其職權爲六：（一）選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員；（二）罷免以上各官員；（三）創制法律；（四）複決法律；（五）修改憲法；（六）憲法賦予之其他職權，例如變更國土須經國民大會議決。

依照　孫中山先生的遺教，中國人民所享有的政權分爲選舉，罷免、創制、複決四種。這四種政權都屬於

人民，在縣以下由人民直接行使（下詳），在中央則由國民代表行使，故國民大會，照政權治權劃分的理論，是一個「政權機關。」憲草同時規定「國民大會行使職權之程序以法律定之。」由此可見將來總統副總統等等重要官員的選舉罷免，以及創制法律複決法律權之行使方式均以法律另行規定，但憲草對於立法委員之選舉，及監察委員之選舉，及地方自治未完成時的過渡辦法有原則上的規定。至於憲法的修改，則憲草第一四六條規定甚詳，似無再定法律規定其程序之必要。論者有以爲憲草宜對國民大會運用四種政權應更詳加規定者，這種意見似可採納。（註九）

國民大會每三年開會一次，在休會期間應否設一機關代行其職權是一個困難的問題。立法院在初期所公表的憲法草案稿中本有設國民大會委員會，代行國民大會一部分職權，幷隨時質詢總統。後來的草案則將此制取消。負責起草憲法的立法院院長孫科氏公開認定這是「錯誤」，因爲如此使「使政權與治權不分」，故「幾經研究才將這種錯誤糾正。」憲草中在國民大會休會期間幷無代行其職權的組織。（註一〇）但是國民參政會憲政期成會所擬的「修正草案」却仍然有「國民大會議政會」之設，爲「國民大會閉會時行使權力之機關」，有相當廣泛的權力。同時此草案將憲草中賦予立法院的一部分職權移到議政會來，立法院只有議決預算，決算及法律案之權，「使今後之立法院，以專家資格，參加於一切法律法典之制定」，該院對於法律預算決算等案也只有「初議」之權，議政會「仍有複決之權。」（註一一）孫科氏批評此事認爲「這種錯誤，全係由於未能了解五權憲法的精義，以致政權治權界限不清。」（註一二）這個問題成了討論憲草時的一個主要的論點，意見殊多。

五　總統

憲草第四章，自第三十六至第九十七條，規定中央政府的組織，是最重要的部分。依據五權憲法的原則，中央政府分散行政、立法、司法、考試、監察五院，分別行使五種治權，另有總統及副總統，總統爲國家元首，有相當大的權力，副總統則僅在總統缺位時繼任總統，以外沒有法定的職權。這種建制與訓政時期的中央

政府頗多不同之處，很可作爲比較研究的資料。

總統副總統係由國民大會選舉的，並可受國民大會之罷免。此在國民大會的職權中明白規定，雖則如何選舉，如何罷免，憲草均未提及。這件大事似乎以在憲法中明白規定爲宜，是許多研究憲法者的意見。但是憲草第九十三條說監察院對於總統副總統，於其違法或失職時，可以提出彈劾案於國民大會，由國民大會決定罷免與否。在法理而言，這個問題頗有疑問。第一，彈劾權（英文所謂 impeachment）與罷免權（英文所謂 recall）在制度上是兩件事情，此處似乎「有不明兩種制度的本質而乃混爲一談」之嫌。（註一三）第二，除了由監察院提出以外，國民大會是否仍然可以另外提出。如果不能提出，不但憲法上應予明定，國民大會的罷免權因此只是被動的，故亦不完全。如果國民大會亦可提出，則如何提出固不得而知，罷免案之提出，一方面可由監察院（治權機關之一）爲之，一方面又可由國民大會（政權機關）爲之，自亦不免治權與政權混淆之譏。第三，憲草第四十六條說總統對國民大會負其責任。國民大會如何可以課總統以責任，沒有明定。若果其方法爲罷免，上述的諸問題必須解決，否則這個最重要的責任問題便無由解決。第四，第三十八條說總統公布法律，發布命令，並須經關係院院長之副署。副署原是代署名者負責的一種制度，總統一方面對國民大會負責，一方面則其行爲又須副署，究竟責任誰負，自成問題，現制是如此的，在法理上頗滋疑問，尤其是「關係院」的字樣，因爲立法院通過的法律案要由立法院副署，公布法律之權遂流爲立法權之一部分，而非行政權之一部分，在學理上自說不通。

憲草上總統的職權及其在政制中所居的地位至爲隆重。他是國家元首，對外代表中華民國。他統率全國海陸空軍；公布法律，發布命令；行使宣戰，媾和及締結條約之權；宣布戒嚴解嚴；行使大赦、特赦、減刑、復權之權；任免文武官員；授予榮典等等。這些都是國家元首應有的職權，但須依法行使。憲草上對於總統行使此種種權力有許多限制。例如公布法律，發布命令必須經關係院院長之副署，如果關係院院長不肯副署，總統如何辦理，憲草上看不出來。這個問題可能演成僵局，雖則事實上不致有此類事發生，特別是在行政院院長由

總統任免的情形之下。宣戰，媾和及締結條約等案均須由行政院會議議決，提出於立法院議決，總統不能單獨爲之。戒嚴案大赦案亦須經過同樣的程序，解嚴案則可以不必。特赦、減刑、復權案要由司法院院長提請總統行之。但是憲草第四十四條授予總統以緊急命令權：

國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，須爲緊急處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置，但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。

此種緊急命令權爲近代國家所常有的，西洋最著之例爲德國一九一九年憲法之第四十八條。中國抗戰期間國防最高委員會委員長亦有此權，政治思想家盧梭在其民約論中闡發此義甚透闢，認爲是健全國家所當有的制度。(註一四)其次，總統對於立法院之議決案得於公布或執行前，提交復議。但是如果立法院經出席委員三分之二以上的決議維持原案時，總統應卽公布及執行這個決議案。然而立法院的決議案爲法律案條約案時，立法院雖然維持原案，總統仍可提請國民大會複決。這種規定類似美國憲法上的復議權(veto power)，含有制衡的作用，論者以爲有背於五權憲法的精義。(註一五)事實上總統對於復議權所有的權力是很大的，特別因爲國民大會是不常開會的，故複決可以延長至三年之久。

按照憲草的規定，五院院長與總統的關係各有不同。行政院院長由總統任免，對總統負責；立法院院長，監察院院長由國民大會選舉及罷免，立法院及監察院對國民大會負責；司法院院長考試院院長均由總統任命，但對國民大會負責。由此可見五院院長與總統的關係有三種：(一)行政院院長由總統任免幷對其負責；(二)立法院及監察院院長總統不能控制；(三)司法院考試院院長由總統任命，但對國民大會負責。但是「總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統諮詢事項。」由此複雜的關係，總統究竟是否在五院之上的治權總樞紐，是否綜攬治權，很不容易確定。總統在政制中所居的地位既不易確定，在實際運用上是否會生出困難來，使有可慮。照現在的制度，五院之上有國民政府委員會，解決院與院間不能解決事項。此種事項在黨治時期雖然不由國民政府委員會行使而由中央政治委員會行使，但在政制中卻有這個總樞紐，使五院於分掌治權之

後仍可合作。憲草廢除了這個有優良表現的制度，但又不肯完全賦予總統以治權總樞紐的地位，似乎尤分領略到訓政時期的寶貴經驗。孫科氏曾爲文批評此種主張說：

此一論調似乎言之成理。但實際他們忘記了中央政治會議與國防最高委員會均屬於黨的系統，在以黨訓政時期，是執行訓政的指導機關。在實施憲政以後，如仍有類此機關，究竟是誰來訓誰呢？於憲政實施以後的政府，仍取訓政辦法，於理亦說不過去。（註一六）

所以他認定這是「訓政與憲政混淆的錯誤。」孫氏的立論是不錯的，憲政時期自然不能再有黨的機關在政府之上。但是在國民政府成立之初即有國務會議的機構，現在又有國民政府委員會，均非黨的機構，尚仍可收五種治權聯絡之効。如果總統必不讓他淩駕於五院之上，則設一種五院間的機構爲國務會議，由總統主持，即便是只「解決院與院間不能解決的事項」，似乎比較採用美國三權憲法的制衡機構更能表達五權憲法的精神。憲草中總統只能召集五院院長「會商關於二院以上事項及總統諮詢事項」的規定雖含有此意，但略嫌過於薄弱，恐不足以收其聯絡五種治權之効果。但無論此制是否採用，憲草中的總統在政制中的地位是不甚清楚的，運用起來恐多不便。

六　行政院

憲草中沿襲現制，五種治權仍分由五院行使，次序與現制亦同，不過其產生及運用則各視其性質而異。行政院院長副院長照舊設置，此外則設政務委員若干人，均由總統任免。行政各部各委員會的長官均由總統就政務委員中任命，但不管部會的政務委員（略同英法等國的 minister without portfolio）不能超過管部會者之半數。這種制度略似三十二年改制後的國民政府委員之兼任五院院長副院長，亦似現行省政府委員之兼任主席及各廳廳長。第五九條規定「行政院院長副院長，政務委員，各部部長，各委員會委員長，各對總統負其責任。」雖然如此，他們卻組織「行政會議」，其職權爲議決提出於立法院的法律案，預算案，戒嚴案，大赦

案；宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之議案；各部各委員會間共同關係之事項；總統或行政院院長交議之事項；行政院副院長，各政務委員，各部，各委員會提議之事項。

這種政制的設計頗引起討論者的疑慮。孫中山先生曾說「選舉總統組織行政院」，（註一七）又說「五權憲法的行政首領就是大總統」，（註一八）可見總統應是行政首領。憲草以行政院的重要官員均對總統負責，由其任免，正是表現這個原則。總統一身而兼爲國家元首及行政首領，如美國的總統，原無不可；以總統負起全部行政的責任，對國民大會負責，亦頗恰當。但是憲草中卻又規定「行政院爲中央政府行使行政權之最高機關」，又規定「行政會議」有許多重要的職權，包括全部重要行政事務在內，總統亦不如美國總統一樣出席「行政會議」爲其主席，總統之爲行政首領便很困難，雖則行政院的重要官員均是由其任免，對其負責的。例如說，總統對於行政會議的決議案能否變更？總統交議之案如行政會議不予通過總統有何辦法？照三十二年改制後的國民政府主席制，國民政府無疑的是行政院的上級機關，行政院會議所爲的決定國民政府可以變更。若將來的總統也是如此的，總統當無何困難，因爲他能變更行政院一切的決定。但有兩點必須注意。第一，行政院所決定之事必須一一呈送總統核定方成定案，否則總統無從負責。例如行政院所通過的法律案，在沒有咨送立法院以前，必須由總統核定。此點憲草上的規定是相反的，因爲第六九條說明行政院可以直接向立法院提案。第二，如依照現行國民政府主席制的精神，則將來的總統府既爲行政院的上級機關，揆之五院制度的原則，他同時也應當是其他四院的上級機關。從憲草規定看來這個原則似不能成立。立法院解釋創制的理由曾說「行政院另設院長則總統地位較爲超然。」（註一九）這個理由殊薄弱，因爲「負責」便不能「超然」，「超然」便不能「負責」，兩相併用便只有使責任不清。

現行行政院的制度，行政院是各部會的上級機關，行政院不但可以改變各部會的決定，并可對各部會的工作予以指示，令其遵辦。同時，唯有行政院才可以向各省政府用命令，各部會不能。行政院院長的責任是完全的，各部會的事務因有此統籌一切的行政院而取得密切聯絡。多少年來運用此制有相當優良的效果，似不宜輕

易捨棄，另闢蹊徑。憲草第五九條規定「行政院院長，副院長，政務委員，各部部長，各委員會委員長，各對總統負其責任。」在此種規定之下，行政院院長便不能控制各部會的工作，而成分散的局面，除非總統來綜攬其成。但總統不宜於綜攬，「恐其百務叢脞，處理匪易」，正是立法院所以設置行政院院長的理由。行政會議也許可以補救這個缺憾，但是總統既不參加行政會議，行政院院長又與各部會長立於同等地位，各自負責，將來行政會議之功能恐怕不如現在的行政院會議，當可想見，行政院院長如不兼任部長，有何責可向總統負之，亦因此而成疑問。在此新制之下，行政院院長的地位最為困難，尤其是立法院說明書上說「關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施，每易引起責任問題，另設行政院長，則有時僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位動搖之虞」，因為如此說來，行政院院長只是代總統受過之人而已。在實際政治上也許不免有時要有人代他人受過，專為代人受過而設一大官則似乎不妥。故行政院如必須設一院長，自宜畀以實權，如現制下之行政院院長；否則行政院即由總統主持，不另設院長。以上兩途似以第一途為較佳，至少我們已有了多年的經驗。

七　立法院司法院考試院監察院

立法院在憲草中是一個極有地位的機關。立法院院長副院長及立法委員均由國民大會選舉，立法委員由各地國民代表舉行預選，提出候選人名單，由國民大會選舉，但當選者不以國民代表為限。大部分立法委員是由各省，依人口標準選出的，小部分由蒙古西藏及國外僑民選出。同時在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，一半立法委員是選舉的，一半由立法院院長提請總統任命。立法院的職權至為隆重，「有議決法律案，預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、及其他關於重要國際事項之職權。」總統對於立法院的議決案應於三十日內公布，否則即提交復議，復議如維持原案，除法律案條約案可提交國民大會複決外，即須公布執行。立法委員享有一部分議員特權。立法院整個的對國民大會負責。其他四院關於主管事項可以向立法院

提出議案，立法院可以向各院及各部會提出質詢。研究憲草者有認定立法院的職權如此隆重，實等同政權機關的代表，故主張設議政會行使其大部分的職權。這種見解一般認爲是不妥當的，因爲由國民大會選舉而來的立法院究不能與今日的立法院相提並論，不能認爲只是一個立法技術機關。

司法院在憲草中地位亦遠較今日爲隆重。他除了掌理民事，刑事，行政訴訟及司法行政外，且有統一解釋法令及解釋憲法之權。民事，刑事及行政訴訟之審判及統一解釋法令均與現制相同，當然屬之司法院。司法行政似可依最近之例改歸行政院。解釋憲法之權是新增的，最爲重要。照現行制度依訓政時期約法第八十五條，約法的解釋由黨爲之，可見解釋根本法之權被認爲政權機關的職權。憲草將其改歸司法院，則屬於治權的系統。美國憲法解釋權依慣例屬於最高法院，可爲此新辦法張目，但美國無政權治權劃分的理論。國民參政會主張另設憲法解釋委員會爲之，此會由議政會司法院及監察院各推三人組織之，幷互推一人爲委員長。這個辦法似乎繁複而無益。若果司法院可以解釋憲法，但國民大會得複決之，這個問題或可解決。

考試院的組織及職權比較簡單，與現制無大差異，仍掌考試與銓敘事務。

監察院的產生是由國民大會選舉的，方法與立法院相似。其重要的職權爲彈劾，懲戒，審計。關於彈劾權的運用，其對象爲中央及地方公務員之違法或失職。彈劾案之成立只須監察一人之提議，五人以上之審查，即可成立；惟對於總統副總統及五院院長副院長之彈劾案則須委員十人以上之提議，全體委員二分之一以上之審查決定，始能提出。由此可見對於一般公務員的彈劾幷不須提出全體委員討論，只要有委員六人同意即可提出。但是憲草又說監察院對國民大會負其責任，非監察委員各自負責，立法精神不無矛盾之嫌，因爲如果有六委員濫用職權，國民大會如欲課以責任，則只有對全體委員及院長副院長課之。懲戒權現屬司法院，憲草將其移歸監察院，彈劾案由其提出，由其審理。是否允當，亦成疑問。但最大的困難則在對於一般公務員被彈劾後的處分爲懲戒，對重要官員則爲罷免。論者以爲這是憲草上的錯誤，「把罷免與彈劾混爲一談，殊不知彈劾之後繼以免官，乃是各國共通的制度， 國父以罷免權爲政權之一，其本質當然與彈劾後之免官不同。」（註二〇）

此種批評似屬洽當。

總之，憲草上的中央政府制度雖然與現行制度大體相同，卻仍然有相當可議之處。大者如總統的權責，行政院的地位，小者如懲戒權之移歸監察院等等，均尚待於考慮。

八　地方制度

憲草第五章，自第九八條至第一一五條，規定將來的地方制度。關於省的制度，憲草將現行的委員制改爲省長制，并設有參議會，由各縣市議會選舉。縣確定爲自治單位，縣長在地方自治完成後由縣民大會選舉。縣設縣議會，亦由縣民大會選舉。依照均權原則，劃定自治事項，縣民對於自治事項有創制複決權；對於縣長及自治人員有選舉罷免權。市的自治等等與縣相同。憲草對於地方制度規定至爲簡單，只是大體的原則。

對於此章各條的意見不多。改省長制本有多人主張，但委員制過去亦有其利便之處。縣民大會在人口衆多，或人口分散的地方多有不便，不如即規定由人民選舉或改由縣議會選舉。國民大會之制似無用之於縣之必要。國民參政會的修正案另列一章規定中央與地方的權限，列舉二十項由中央立法地方不得制定單行規章。這種方式大可不必，蓋在促進地方自治之時，問題不在地方侵中央之權，中央對於地方有監督權，地方有不當措施可撤銷之，不必顧慮。

九　國民經濟及教育

憲草第六章曰「國民經濟」，第七章曰「教育」，其中依據三民主義對此二事的根本原則，用意在拘束立法機關，在立法時不能違反此項原則。關於「國民經濟」各條孫科氏說明其用意在「保障三民主義國家之建設，不致走錯了資本主義的老道路，同時在經濟立法上不會違背這些原則。」關於「教育」，其解釋爲「教育……是立國的根本……關係太重大……不能不在國家根本大法上加以規定。」(註二二)現行訓政時期約法的第四章曰

「國民經濟」，第五章曰「國民教育。」憲草的辦法是沿襲約法而來的。有許多憲法學者認爲這些是施政方針，不宜在憲法內規定，故主張將其刪去。國民參政會的草案則只將教育一章刪去，而將「國民經濟」一章保留，但將條文修正。「教育」入憲最大的理由是因爲教育重要，但其他重要的事項甚多，例如國防，財政等等均極重要，何以不在憲草中另立專章？如果我們遵照 孫中山先生的定義，認定「憲法者國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」，則此二章誠可刪除，因爲這些原則實與在此一定義下的憲法無關。如果此二章不刪，則其中條文亦有宜修改者。例如第一三七條規定教育經費在中央及地方預算的百分比爲百分之十五及百分之三十，如在戰時即完全無法執行。

十　憲法之施行及修正

憲草第八章曰「憲法之施行及修正」，其中條文大多已經上文述說過，可不重述。此處只提一點；即關於憲法的修正，第一四六條規定「憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。」「修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之。」如果我們以國民大會的代表約爲一千六百人，則提議者須有四百人，出席者須一千二百人，贊成者八百人，始能修改，至於時間則至少要有一年另一個月。憲法學者所謂剛性憲法，憲草的規定可當之無愧。剛性憲法有其優點，亦有其不便之處，但在初行憲政的國家即施行如此剛性的憲法似不曾考慮餘地，因爲憲法過難修改，而新的事實迫人而來，則解決之道不外兩途。第一，政府違反憲法而制定法令，這種法令反得社會的同情，憲法的尊嚴因而喪失。第二，用最寬廣的方法解釋憲法，亦失憲法的威信。這兩條路均是不妥當的。如果憲草所定的修改程序不宜變更，則憲草本身的各條文便須更富彈性。但是兩者權其輕重，似仍以使修改程序比較容易爲宜，至少先行公告一年的規定太迂緩而無意義，宜予刪除。使修改程序比較簡易正所以保障憲法不被弃髦，現行約法之無法修改正是它所以不被重視之原因，可爲今後的警惕。

(註一)參看陳之邁，「三民主義共和國」，新經濟，第五卷第三期。
(註二)吳宗慈，中華民國憲法史，孫序。
(註三)國民參政會第五次大會記錄，(二十九年八月)，頁七〇。
(註四) Two Treatises on Civil Government, Book II, Sections 90, 93, 149.
(註五) H. J. Laski, Liberty in the Modern State, p. 52,
(註六)楊幼炯，近代中國立法史，頁八〇。
(註七)民權主義第二講。
(註八) Zechariah Chafee, Jr., "Liberty and Law", in Kallen, Freedom in the Modern World, p. 88.
(註九)薩孟武，「評五五憲草」，三民主義半月刊，第四卷第一期。
(註一〇)孫科，「五權憲法與五五憲草」，中央日報三十三年一月三十日。
(註一一)同註三，頁七二。
(註一二)同註九，
(註一三) J. J. Rousseau, Social Contract, Book IV. ch. vi 參看陳之邁，「非常時期的政府」民族，第四卷第五期。
(註一四)同註九。
(註一五)同註一〇。
(註一六)中國革命史。
(註一七)五權憲法演講。
(註一八)立法院，中華民國憲法草案說明書。
(註一九)同註九。
(註二〇)「實施憲政的幾個問題」，中央日報，三十二年十二月五日。

參考書目

關於中國政府坊間尙少有系統而詳盡的著述，研究者的主要參考資料仍爲各種的官文書及擋案。就書籍而論，則論過去者比論現在者爲多，論地方制度者又較論中央者爲多。最有參考價値的著述大部爲單篇的論文，此處所舉者爲其比較重要而爲研究者所必須參考的書籍，挂一漏萬，在所難免，隨時有待於補充。有*符號者爲必讀之書。

一 憲法及政治史部分

吳宗慈 中華民國憲法史（前編及續編）。

*李劍農 最近三十年中國政治史。

*陳茹玄 民國憲法及政治史。

錢端升 民國政制史（二册）。

楊幼炯 近代中國立法史。

吳經熊 中國制憲史。

*王世杰、錢端升 比較憲法（增訂本）。

潘樹藩 中華民國憲法史。

周谷城 中國政治史。

許崇灝 中國政制概要。

蔣廷黻 中國近代史。

陳之邁　最近五十年的中國政治。

Harold M. Vinacke, Modern Constitutional Development in China

A. N. Holcombe, The Chinese Revolution

二　一般論中國政府部分

*董　霖　中國政府（政制概況暨法規選錄），三册。

*沈乘龍　中國政治制度。

謝瀛洲　中國政府大綱。

余漢華等　我們的政府。

陳之邁　中國政制建設的理論。

　　政治學（第八章，第十三章）。

Wu Chih-fang, (吳芷芳) Chinese Government and Politics

Kalfred Dip Lum, Chinese Government

Paul M. A. Linebarger, Government in Republican China

　　China Under Chiang Kai-Shek

Chen Chih-Mai (陳之邁), "The National Government" (The Chinese Year Book, 7th Issue)

三　中國國民黨部分

鄒魯　中國國民黨史稿。

*中國國民黨黨史紀要。

*楊幼炯　中國政黨史。

華林一　中國國民黨史。

謝　彬　民國政黨史。

*中央黨部秘書處　中國國民黨黨員須知。

中國國民黨宣言集。

四　五權憲法部分

*王寵惠　五權憲法

薩孟武　五權憲法。

*憲法新論。

楊幼炯　五權憲法之思想與制度。

金鳴盛　五權憲法論集。

五　中央政府部分

*王世杰　錢端升　比較憲法（增訂本）第二册，第六編，第四章。

*張　肇　現行行政制度。

端木愷　中央及地方行政制度。

甘乃光　中國行政新論。

張金鑑　行政學的理論與實際。

陳顧遠　現行行政程序法綱要。

林紀東　中國行政法總論。

吳哲生　行政三聯制概論。

楊汝梅等　計政制度大要。

魯佩璋等　財務行政。

胡善恆　財務行政論。

凌其翰　外務行政。

翁文灝等　經濟行政。

鄭震宇　土地制度與土地行政。

謝振民　中華民國立法史。

*鄭保華　法院組織法釋義。

*管　歐　現行訴願法釋義。

*吳紱徵　中國公務員懲戒制度。

張金鑑　人事行政學。

陳百年　馬洪煥　考銓制度大要。

薛伯康　人事行政大綱。

高一涵　中國御史制度的沿革。

E. C. Tang（湯吉禾）Five Years of the Controi Yuan

六　地方政府部分

*陳念中　地方自治概要。

黃　倫　地方行政論。

程　方　中國縣政概論（二冊）。

陳柏心　*中國的地方制度及其改革。

　　　　地方自治與新縣制。

　　　　中國縣政改造。

*李宗黃　縣各級組織綱要要義。

　　　　縣政與地方自治。

　　　　現行保甲制度。

　　　　新縣制之理論與實際。

蕭明新　新縣政之管理。

聞鈞天　中國保甲制度。

張遠謀　新縣制之理論與實際。

程懋型　現行保甲制度。

*吳鼎昌　花谿閒筆（初編，續編）。

胡昭華　新縣制概論。

邱昌渭　地方自治。

高亭庸　縣政機構之改造。

除以上所列各種書籍以外，參考資料中最重要者有下列六種：

（一）年鑑類　如行政院所編之國民政府年鑑，外交部所編之英文中國年鑑，以及各部門所編之年鑑。